

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (második tanács)

2010. december 16.*

A C-137/09. sz. ügyben,

az EK 234. cikk alapján előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Raad van State (Hollandia) a Bírósághoz 2009. április 15-én érkezett, 2009. április 8-i határozatával terjesztett elő az előtte

Marc Michel Josemans

és

a **Burgemeester van Maastricht**

között folyamatban lévő eljárásban,

* Az eljárás nyelve: holland.

A BÍRÓSÁG (második tanács),

tagjai: J.N. Cunha Rodrigues tanácselnök, A. Arabadjiev, A. Rosas (előadó),
A. Ó Caoimh és P. Lindh bírák,

főtanácsnok: Y. Bot,
hivatalvezető: M. Ferreira főtanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2010. április 29-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- M. M. Josemans képviselőében A. Beckers advocaat,
- a Burgemeester van Maastricht képviselőében S.A.R. Lely advocaat,
- a holland kormány képviselőében C. Wissels és M. Noort, valamint J. Langer, meghatalmazotti minőségben,
- a belga kormány képviselőében C. Pochet és L. Goossens, meghatalmazotti minőségben,

- a német kormány képviselőjében M. Lumma és J. Möller, meghatalmazotti minőségben,
- a francia kormány képviselőjében E. Belliard, G. de Bergues és A. Czubinski, meghatalmazotti minőségben,
- az Európai Bizottság képviselőjében H. van Vliet és I. Rogalski, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2010. július 15-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az EK 12. cikk, az EK 18. cikk, az EK 29. cikk és az EK 49. cikk értelmezésére irányul.
- 2 A kérelmet az Easy Going nevű coffe-shopot üzemeltető M.M. Josemans és a Burgemeester van Maastricht (Maastricht polgármestere) között azon okból folyamatban lévő peres eljárásban terjesztették elő, hogy a polgármester ideiglenesen bezáratta a szóban forgó létesítményt, két olyan hatósági ténymegállapítást követően, amely azt igazolta, hogy az említett helyi önkormányzat területén hatályos rendelkezéseket figyelmen kívül hagyva, oda hollandiai lakóhellyel nem rendelkező személyeket is beengedtek.

Jogi háttér

Az uniós szabályozás

- 3 A kábítószer elleni – többek között a tiltott kábítószer-kereskedelem, a kábítószer-fogyasztás, valamint a kábítószer-függőség felszámolása révén folytatott – küzdelem szükségessége az Unió számos okmányában és jogi eszközében elismerésre került.
- 4 A tiltott kábítószer-kereskedelem területén a bűncselekmények tényállási elemeire és a büntetésekre vonatkozó minimumszabályok megállapításáról szóló, 2004. október 25-i 2004/757/IB tanácsi kerethatározata (HL L 335., 8. o.) első preambulumbekkezdésében kimondja, hogy a tiltott kábítószer-kereskedelem veszélyezteti az Európai Unió polgárainak egészségét, biztonságát és életminőségét, valamint a tagállamok törvényes gazdaságát, stabilitását és biztonságát.
- 5 A 2004/757 kerethatározat 2. cikke (1) bekezdésének a) pontja értelmében minden tagállam meghozza a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a következő szándékos cselekmények – amennyiben azokat jogellenesen követték el – büntetendőek legyenek: a kábítószer termelése, előállítása, kivonása, készítése, felajánlása, értékesítésre való felajánlása, forgalmazása, értékesítése, bármilyen feltétel mellett való szállítása, közvetítése, feladása, tranzitálása, fuvarozása, importálása vagy exportálása. Ugyanezen cikk (2) bekezdése pontosítja, hogy az (1) bekezdésben leírt cselekmény nem tartozik e kerethatározat alkalmazási körébe, amennyiben az elkövetők azt

kizárólag saját, személyes fogyasztásukra hajtják végre, a nemzeti jogban meghatározottak szerint.

- 6 Az Európai Unióról szóló szerződéshez és az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez az Amszterdami Szerződéssel csatolt, a schengeni vívmányoknak az Európai Unió keretébe történő beillesztéséről szóló jegyzőkönyv 1. cikke értelmében az Unió tizenhárom tagállama, köztük a Holland Királyság is, felhatalmazást kapott arra, hogy az Unió, valamint az EU-Szerződés és az EK-Szerződés jogi és intézményi keretein belül egymás között megerősített együttműködést hozzanak létre az említett jegyzőkönyv mellékletében meghatározott, schengeni vívmányok hatálya alá tartozó területeken.
- 7 A Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló, 1990. június 19-én Schengenben aláírt egyezmény (HL 2000. L 239., 19. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 2. kötet, 9. o.) az ott meghatározott schengeni vívmányok részét képezi.
- 8 Ezen egyezmény 71. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy bármilyen típusú kábítószer és pszichotróp anyag, köztük a kannabisz közvetlen vagy közvetett értékesítése, valamint az ilyen termékek és anyagok értékesítés vagy kivitel céljából történő birtoklása tekintetében a Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy az Egyesült Nemzetek [...] hatályos egyezményeinek megfelelően meghozzák a kábítószeres és pszichotróp anyagok tiltott kereskedelmének megakadályozása és büntetése céljából szükséges intézkedéseket.
- 9 Az említett cikk (2)–(4) bekezdése pontosítja azokat a különféle intézkedéseket, amelyeket a Szerződő Felek a megelőzés és a felszámolás, főként a kábítószeres és pszichotróp anyagok – ideértve a kannabiszt is – jogellenes kivitele és behozatala,

valamint e termékek és anyagok értékesítése, szállítása és átadása terén megtesznek. Ugyanezen cikk (5) bekezdése érdekében a Szerződő Felek mindent megtesznek annak érdekében, hogy megakadályozzák és leküzdjék a kábítószeres és pszichotróp anyagok iránti tiltott kereslet hátrányos következményeit.

- 10 Az Unió egyes jogi eszközei, mint például az Unión belüli kábítószer-turizmus elleni küzdelem eszközeiről szóló, 1996. november 29-i tanácsi állásfoglalás (HL C 375., 3. o.) és az Európai Unióról szóló Szerződés K.3. cikke alapján, az Európai Unió tagállamainak a kábítószer-függőség elleni küzdelemmel, valamint a tiltott kábítószer-kereskedelem megelőzésével és az ellene folytatott küzdelemmel kapcsolatos jogszabályainak és gyakorlatainak közelítéséről szóló, 1996. december 17-én a Tanács által elfogadott együttes fellépés (HL L 342., 6. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 1. kötet, 48. o.), kifejezetten a kábítószer-turizmus elleni küzdelemre irányulnak.
- 11 Az Európai Unió szerződő félként írta alá a kábítószeres és pszichotróp anyagok tiltott kereskedelme elleni, 1988. december 20-án Bécsben megkötött ENSZ-egyezményt (*az Egyesült Nemzetek Szerződéseinek Tára*, 1582. kötet, 1-27627. szám). Az Egyesült Nemzetek Szervezete keretében a kábítószeres és pszichotróp anyagok tiltott kereskedelme elleni egyezménynek az Európai Gazdasági Közösség részéről történő megkötéséről szóló, 1990. október 22-i 90/611/EGK tanácsi határozathoz (HL L 326., 56. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 17. kötet, 173. o.) mellékletében szereplő nyilatkozat szerint a kábítószeres és pszichotróp anyagok tiltott előállításához gyakran használt anyagokkal kapcsolatos kereskedelmi politika a Közösség hatáskörébe tartozik.

A nemzeti szabályozás

- 12 A kábítószerekről szóló 1976-os törvény (Opiumwet 1976) szerint tilos a kábítószeres – beleértve a kannabiszt és származékait – birtoklása, forgalmazása, termesztése,

szállítása, előállítása, behozatala és kivitele. E cselekmények büntetőjogi szankciót vonnak maguk után, kivéve ha a szóban forgó anyagot vagy terméket orvosi, tudományos vagy oktatási célból használják fel, és azt előzetesen engedélyezték.

- 13 Hollandia a kannabisz árusítása és fogyasztása tekintetében toleranciapolitikát alkalmaz. E politika az egészségre nézve elfogadhatatlan kockázatokkal járó „kemény” drogok, és a bár szintén kockázatosnak ítélt, de mégsem azonos aggodalmakra alapot adó „könnyű” drogok közötti különbségtételen alapul.
- 14 A toleranciapolitikát a College van procureurs-generaal (a főügyési kollégium) által kiadott utasítások révén hajtották végre. Az illetékes hatóságok így az eljárások célszerűségének elvére támaszkodtak a szelektív bűnüldözési politika folytatása céljából. A büntetőeljárások hatékonysága érdekében a kannabisz árusítása – szigorúan korlátozott mennyiségben és ellenőrzött körülmények között – megengedett, és így továbbra is a veszélyesebbnek tekintett egyéb bűncselekmények felszámolása élvez prioritást.
- 15 E toleranciapolitika megfigyelhető többek között a coffee-shopok létesítése tekintetében is. E létesítményekben, amelyek a vendéglátó-ipari létesítmények kategóriájába tartoznak, a kannabisz ugyanúgy megvásárolható és fogyasztható, mint az élelmiszerek és az alkoholmentes italok. Az alkoholtartalmú italok árusítása viszont tilos.
- 16 A helyi hatóságok bizonyos feltételek betartása esetén engedélyezhetik a coffee-shopokat. E létesítmények működésengedély-kötelesek, és ugyanazoknak az üzletvezetési és higiéniai feltételeknek kell megfelelniük, mint a többi vendéglátó-ipari létesítménynek.

- 17 Azokat a feltételeket, amelyek mellett a kannabisz coffee-shopokban történő értékesítése megtört lehet, nemzeti szinten az Openbaar Ministerie (ügyészség) utasításai határozzák meg. E feltételek, közismert nevükön az „AHOJG-kritériumok” (a továbbiakban: AHOJG-kritériumok) a következők:

„A (»affichering«): a kábítószer nem reklámozható; H (»harddrugs«): semmilyen kemény drog nem árusítható; O (»overlast«): a coffee-shop nem járhat a környéken lakók nyugalmanak zavarásával; J (»jeugdigen«): kiskorúak (18 éven aluliak) számára tilos a kábítószer árusítása és a helyiségek látogatása; G (»grote hoeveelheden«): ügyletenként és személyenként 5 grammot meghaladó mennyiség nem árusítható. Ezenfelül a toleranciapolitika révén megtört coffee-shopok készlete (»handelsvoorraad«) nem haladhatja meg az 500 gramm mennyiséget.”

- 18 A maastrichti önkormányzat a kannabisz vonatkozásában olyan politikát fogadott el, amely többek között meghatározta azokat a szigorú feltételeket, amelyek mellett a coffee-shopok, korlátozott számban, megtűrték. Az alapeljárás tényállása idején a coffee-shopok számát tizennégyben határozták meg.
- 19 A kábítószer-turizmus csökkentése, illetőleg megakadályozása érdekében az említett önkormányzat Gemeenteraadja (képviselőtestülete) 2005. december 20-i határozatával egy lakóhelyre vonatkozó feltételt iktatott a Maastricht általános önkormányzati rendeletének (Algemene plaatselijke verordening, a továbbiakban: az APV) 2006-os változatába. E módosítás 2006. január 13-án lépett hatályba.
- 20 Az APV 2.3.1.3e cikkének első bekezdése értelmében az ugyanezen rendelet 2.3.1.1 cikkének első bekezdése a) pontjának 3. alpontjában említett létesítmény üzemeltetője csak a belföldi lakosok számára engedheti meg a belépést és az ott-tartózkodást. A „létesítmény” fogalmát ez utóbbi rendelkezés úgy határozza meg, mint olyan helyiséget, amely a fogyasztók számára nyitva áll, és ahol a vállalkozás árusító automatai révén vagy azok nélkül élelmiszer és/vagy alkoholmentes italt kínál helyben

történő fogyasztásra. A „belföldi lakos” fogalma az említett rendelet 2.3.1.1 cikke első bekezdésének d) pontja értelmében Hollandiában ténylegesen lakóhellyel rendelkező személyt jelent.

- 21 Az APV 2.3.1.3e cikkének második bekezdése szerint a Burgemeester van Maastricht úgy is határozhat, hogy az önkormányzat területének egy meghatározott részén vagy annak egészén az e rendeletben említett egyes létesítménytípusokat mentesíti az első bekezdés alkalmazása alól. 2006. július 13-i rendeletével a Burgemeester van Maastricht a maastrichti önkormányzat területének egészén mentesítette a következő létesítménykategóriákat a nem belföldi lakosok részére a belépés megtagadására vonatkozó kötelezettség alól: a 2.3.1.1 cikk első bekezdése a) pontjának 3. alpontjában említett valamennyi létesítmény, a coffee-shopok, teaházak és – elnevezésüktől függetlenül – más hasonló létesítmények kivételével.
- 22 Az APV 2.3.1.5a cikkének f) pontja értelmében a Burgemeester van Maastricht határozott vagy határozatlan időre bezárathatja az említett rendelet 2.3.1.1 cikke első bekezdése a) pontjának 3. alpontjában említett létesítményt, ha annak üzemeltetője nem tartja be a rendelet 2.3.1.3e cikkének első bekezdésében foglalt rendelkezést.

Az alapügy tényállása és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 23 M. M. Josemans Maastricht önkormányzatának területén egy Easy Going nevű coffee-shopot, azaz olyan létesítményt üzemeltet, ahol könnyű drogok, alkoholmentes italok, valamint élelmiszerek vásárolhatók és fogyaszthatók.

- 24 Az Easy Going nevű coffee-shop a Hollandia által a kannabisz értékesítése tekintetében alkalmazott toleranciapolitika hatálya alá tartozik. A kannabisz árusítása, bár jogellenes, nem von maga után büntetőeljárást, amennyiben az értékesítése engedélyezett coffee-shopban és bizonyos feltételeknek, többek között az AHOJG-kritériumoknak a betartásával történik.
- 25 Két arra vonatkozó hatósági ténymegállapítást követően, miszerint Hollandiában lakóhellyel nem rendelkező személyeket is beengedtek a szóban forgó coffee-shopba, figyelmen kívül hagyva az APV 2.3.1.3e cikkének első bekezdését, amely lakóhelyre vonatkozó kritériumot vezetett be, a Burgemeester van Maastricht 2006. szeptember 7-i rendeletével elrendelte e létesítmény ideiglenes bezárását.
- 26 M. M. Josemans e rendelettel szemben panaszt nyújtott be. Mivel e panaszt a Burgemeester van Maastricht a 2007. március 28-i határozatával elutasította, ezért M. M. Josemans keresetet indított a Rechtbank Maastricht (maastrichti bíróság) előtt. 2008. január 1-jei ítéletével e bíróság hatályon kívül helyezte az említett határozatot, és megsemmisítette a 2006. szeptember 7-i rendeletet. Az APV-ben szereplő azon tilalom, miszerint a coffee-shopokba nem lehet Hollandiában lakóhellyel nem rendelkező személyeket beengedni, e bíróság szerint állampolgárságon alapuló, közvetett hátrányos megkülönböztetést képez, amely ellentétes a holland alkotmány 1. cikkével. Ugyanakkor véleménye szerint nem sérti az uniós jogot. E bíróság szerint a 289/86. sz. Vereniging Happy Family Rustenburgerstraat ügyben 1988. július 5-én hozott ítéletből (EBHT 1988., 3655. o.) és a C-158/98. sz. Coffeeshop „Siberië” ügyben 1999. június 29-én hozott ítéletből (EBHT 1999., I-3971. o.) az következik, hogy a kábítószeres értékesítése nem tartozik az EK-Szerződés hatálya alá.
- 27 M. M. Josemans és a Burgemeester van Maastricht 2008. május 5-én, illetve 2008. május 8-án fellebbezést nyújtottak be ezen ítélettel szemben a Raad van State előtt. A Burgemeester van Maastricht a holland alkotmány értelmezését vitatja. M. M. Josemans pedig arra hivatkozik, hogy az alapeljárás tárgyát képező szabályozás igazolhatatlan eltérő bánásmódot alkalmaz az uniós polgárokkal kapcsolatban, és ezen túlmenően, a Hollandiában lakóhellyel nem rendelkező személyektől megtagadják

annak a lehetőségét, hogy jogszerű termékeket vásároljanak a coffee-shopokban, figyelmen kívül hagyva ezzel az uniós jogot.

- 28 E körülmények alapján a Raad van State úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

- „1) Részben vagy egészben az EK-Szerződés és különösen az áruk szabad mozgása, a szolgáltatásnyújtás szabadsága vagy az [EK] 18. cikkel összefüggésben értelmezett [EK] 12. cikk szerinti hátrányos megkülönböztetés elvének tilalma hatálya alá tartozik-e a coffee-shopok belföldi lakóhellyel nem rendelkező személyek általi látogatására vonatkozó olyan szabályozás, mint az alapeljárás tárgyát képező?
- 2) Ha az EK-Szerződésnek az áruk szabad mozgásáról vagy a szolgáltatásnyújtás szabadságáról szóló rendelkezései alkalmazhatók, akkor a coffee-shopok belföldi lakóhellyel nem rendelkező személyek általi látogatásának tilalma alkalmas és arányos eszköz-e a kábítószer-turizmus és az azzal együtt járó zavaró körülmények visszaszorítására?
- 3) Alkalmazható-e a polgárok állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetésének az EK 12. cikkel összefüggésben értelmezett EK 18. cikk szerinti tilalma a coffeeshopok belföldi lakóhellyel nem rendelkező személyek általi látogatására vonatkozó szabályozásra, ha az EK-Szerződés áruk szabad mozgásáról és a szolgáltatásnyújtás szabadságáról szóló rendelkezései nem alkalmazhatók?
- 4) Ha igen, akkor igazolható-e e tekintetben a belföldi lakosok és a nem belföldi lakosok közötti közvetett különbségtétel, és a coffee-shopok belföldi lakóhellyel nem rendelkezők általi látogatásának tilalma alkalmas és arányos eszköz-e a kábítószer-turizmus és az azzal együtt járó zavaró körülmények visszaszorítására?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Előzetes észrevételek

- ²⁹ Előzetes döntéshozatal iránti kérelmével az előterjesztő bíróság arra szeretne választ kapni, hogy ellentétes-e az uniós joggal az olyan önkormányzati szabályozás, mint az alapeljárás tárgyát képező, amely tiltja a Hollandiában lakóhellyel nem rendelkező személyeknek a szóban forgó önkormányzat területén lévő coffee-shopokba való beengedését. Az előterjesztő bíróság konkrétan az EK-Szerződésnek az áruk szabad mozgására vonatkozó 28. és azt követő cikkeire, a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó 49. és azt követő cikkeire, valamint az EK 12. cikkben szereplő, az uniós állampolgárságra vonatkozó EK 18. cikkel együttesen értelmezett, az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés elvének tilalmára hivatkozik.
- ³⁰ Elsőként emlékeztetni kell arra, hogy miként az a jelen ítélet 15–17. pontjából következik, a coffee-shopok olyan létesítmények, amelyek a vendéglátó-ipari létesítmények azon kategóriájába tartoznak, ahol a 18 életévüket betöltött személyek részére kannabiszt árusítanak. E létesítmények működésiengedély-kötelesek, és ezenfelül meg kell felelniük az AHOJG-kritériumoknak.
- ³¹ Nem vitás, hogy a coffee-shopokban árusított kannabisz nem képezi részét az orvosi vagy tudományos célokat szolgáló felhasználásra tekintettel az illetékes hatóságok által szigorúan felügyelt forgalomnak.

- 32 Bár a holland kormány szerint e létesítmények közül vannak olyanok, amelyeknek a tevékenysége kizárólag a kannabisz értékesítésére irányul, ettől még nem vitás, hogy számos coffee-shopban alkoholmentes italokat és élelmiszereket is árusítanak, illetve fogyasztanak. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szerint ez többek között az Easy Going nevű coffee-shopról is elmondható.
- 33 E körülményekre tekintettel az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben szereplő rendelkezéseket illetően azt kell megvizsgálni, hogy egyrészt a kannabisz coffee-shopokban való árusításából álló tevékenységnek, másrészt annak a kérdésnek, hogy e létesítményekben árusítanak-e alkoholmentes italokat és élelmiszereket, van-e jelentősége a kérdést előterjesztő bíróság részére adandó válasz szempontjából.

Az első kérdésről

- 34 Első kérdésével az előterjesztő bíróság lényegében arra szeretne választ kapni, hogy valamely coffee-shop üzemeltetője – az egyrészt orvosi vagy tudományos célokat szolgáló felhasználásra való tekintettel az illetékes hatóságok által szigorúan felügyelt forgalom részét nem képező kábítószeres, másrészt alkoholmentes italok és élelmiszerek árusításából álló tevékenysége alapján – hivatkozhat-e az EK 29. cikk, az EK 49. cikk és/vagy az EK 18. cikkel együttesen értelmezett EK 12. cikke az olyan önkormányzati szabályozással szemben, mint amilyen az alapeljárás tárgyát képező.
- 35 Ami a kannabisz értékesítését illeti, M.M. Josemans úgy véli, hogy e tevékenység az uniós jog hatálya alá tartozik, és hogy az alapeljárás tárgyát képező szabályozás elmentés az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvével. A Burgemeester van Maastricht, valamint a holland, a belga, a német és a francia kormány viszont azon az állásponton van, hogy a szóban forgó tevékenység

nem tartozik sem a mozgásszabadsággal kapcsolatos elvek, sem a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elve alá, tekintettel a kábítószeres árusítására vonatkozó tilalomra. Az Európai Bizottság úgy véli, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elbírálásához nem szükséges a kannabisz értékesítése kérdését illetően határozni.

36 Ebben az összefüggésben emlékeztetni kell arra, hogy mivel a kábítószeres – ideértve a vadkenderalapú kábítószereseket is, mint a kannabisz – ártalmas volta általánosan elismert, forgalmazásuk valamennyi tagállamban tilos, kivéve az orvosi és tudományos célú felhasználás céljából szigorúan ellenőrzött kereskedelmet (lásd ebben az értelemben az 50/80. sz. Horvath-ügyben 1981. február 5-én hozott ítélet [EBHT 1981., 385. o.] 10. pontját; a 221/81. sz. Wolf-ügyben 1982. október 26-án hozott ítélet [EBHT 1982., 3681. o.] 8. pontját; a 240/81. sz. Einberger-ügyben 1982. október 26-án hozott ítélet [EBHT 1982., 3699. o.] 8. pontját; a 294/82. sz. Einberger-ügyben 1984. február 28-án hozott ítélet [EBHT 1984., 1177. o.] 15. pontját; a 269/86. sz. Mol-ügyben 1988. július 5-én hozott ítélet [EBHT 1988., 3627. o.] 15. pontját, valamint a fent hivatkozott Vereniging Happy Family Rustenburgerstraat ügyben hozott ítélet 17. pontját).

37 Ez a jogi helyzet megfelel azoknak az olyan különféle nemzetközi okmányoknak is, amelyeket a tagállamok aláírtak, vagy amelyekhez csatlakoztak, például az 1961. évi egységes egyezmény (*az Egyesült Nemzetek Szerződéseinek Tára*, 520. kötet, 7515. szám, a továbbiakban: egységes egyezmény) módosításáról szóló 1972-es jegyzőkönyvvel módosított, a kábítószeresekről szóló 1961. március 30-án New Yorkban megkötött ENSZ-egyezmény és a pszichotróp anyagokról szóló, 1971. február 21-én Bécsben megkötött ENSZ-egyezményt (*az Egyesült Nemzetek Szerződéseinek Tára*, 1019. kötet, 14956. szám). Az ezen okmányokban foglalt intézkedéseket később megerősítette és kiegészítette az 1988. december 20-án Bécsben megkötött ENSZ-egyezmény, amelynek minden tagállam, és az Európai Unió is szerződő fele. Az ezen egyezményekben szereplő anyagok és termékek között a kannabisz is szerepel.

38 Az egységes egyezmény preambulumban a szerződő felek nyilatkoztak arról, hogy tudatában vannak azon kötelezettségüknek, amely a drogfüggőség megelőzése és

felszámolása terén rájuk hárul, elismerve ugyanakkor azt, hogy a kábítószeres orvosi használata nélkülözhetetlen a fájdalomcsillapításban, és hogy a tervezett intézkedéseket úgy kell meghozni, hogy azok biztosítsák, hogy a kábítószeres erre a célra rendelkezésre álljanak. Ezen egyezmény 4. cikke értelmében a szerződő felek megtesznek minden szükséges intézkedést annak érdekében, hogy a kábítószeres termesztése, előállítása, kivitele, behozatala, forgalmazása, értékesítése, alkalmazása és birtoklása kizárólag orvosi és tudományos célokra korlátozódjon (lásd a fent hivatkozott Wolf-ügyben hozott ítélet 9. pontját és a fent hivatkozott Einberger-ügyben 1982 október 26-án hozott ítélet 9. pontját).

- 39 Ami konkrétan az uniós jogot illeti, a 2004/757 kerethatározat a 2. cikke (1) bekezdésének a) pontjában úgy rendelkezik, hogy minden tagállam meg hozza a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy többek között a következő szándékos cselekmények – amennyiben azokat jogellenesen követték el –, büntetendők legyenek: a kábítószeres felajánlása, értékesítésre való felajánlása, forgalmazása, értékesítése, bármilyen feltétel mellett való szállítása, közvetítése. Ugyanezen cikk (2) bekezdése értelmében az (1) bekezdésben leírt cselekmény nem tartozik e kerethatározat alkalmazási körébe, amennyiben az elkövetők azt kizárólag saját, személyes fogyasztásukra hajtják végre, a nemzeti jogban meghatározottak szerint. Ugyanezen határozat 1. cikkének 1. pontja pontosítja, hogy „kábítószer” az egységes egyezményben és a pszichotróp anyagokról szóló 1971. február 21-én Bécsben megkötött egyezményben foglalt anyagok bármelyike.

- 40 Ezenfelül az 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény 71. cikkének (1) bekezdése értelmében bármilyen típusú kábítószer és pszichotróp anyag, köztük a kannabisz közvetlen vagy közvetett értékesítése, valamint az ilyen termékek és anyagok értékesítés vagy kivitel céljából történő birtoklása tekintetében a Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy az Egyesült Nemzetek hatályos egyezményeinek megfelelően meg hozzák a kábítószeres és pszichotróp anyagok tiltott kereskedelmének megakadályozása és büntetése céljából szükséges intézkedéseket.

- 41 Ebből következően azok a kábítószeresek, amelyek nem képezik részét az orvosi vagy tudományos célokat szolgáló felhasználásra tekintettel az illetékes hatóságok által szorosan felügyelt forgalomnak, jellegüknél fogva valamennyi tagállamban behozatali és forgalmazási tilalom alatt állnak (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Wolf-ügyben hozott ítélet 10. pontját; a fent hivatkozott Einberger-ügyben 1982. október 26-án hozott ítélet 10. pontját; a fent hivatkozott Einberger-ügyben 1984. február 28-án hozott ítélet 15. pontját; a fent hivatkozott Mol-ügyben hozott ítélet 15. és 18. pontját; a fent hivatkozott Vereniging Happy Family Rustenburgerstraat ügyben hozott ítélet 17. és 20. pontját, valamint a fent hivatkozott Coffeeshop „Siberië” ügyben hozott ítélet 14. pontját). Az a körülmény, hogy valamely tagállam vagy tagállamok valamely kábítószeret könnyű drognak minősítenek, még nem alkalmas e megállapítás megkérdőjelezésére (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Vereniging Happy Family Rustenburgerstraat ügyben hozott ítélet 25. pontját).
- 42 Mivel az e szigorúan felügyelt forgalom hatálya alá nem tartozó kábítószereseknek az Unió gazdasági és kereskedelmi forgalmába történő beengedése tilos, ezért a coffeeshopok üzemeltetői nem hivatkozhatnak a mozgásszabadságra vagy a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvére a kannabisz árusításából álló tevékenységet illetően az olyan önkormányzati szabályozással szemben, mint az alapeljárás tárgyát képező.
- 43 E következtetés erejéből nem von le az a körülmény sem, hogy miként az a jelen ítélet 12–14. pontjából következik, Hollandia a kannabisz árusítása tekintetében toleranciapolitikát alkalmaz, annak ellenére, hogy a kábítószeresek forgalmazása tilos az említett tagállamban. A Bíróság ítélkezési gyakorlatából ugyanis az következik, hogy e tilalmat nem érinti önmagában az a tény, hogy a tilalom alkalmazásával megbízott hatóságok – többek között a korlátozott személyzeti és anyagi kapacitásra figyelemmel – bizonyos típusú kábítószeresek elleni küzdelmet alacsonyabb szintű prioritásként kezelik azért, mert úgy vélik, hogy a többi kábítószeres típus veszélyesebb. E megközelítés nem vezethet odáig, hogy a kábítószeresek tiltott forgalmazását az orvosi és tudományos területen az illetékes hatóságok által szigorúan felügyelt gazdasági forgalomhoz teszik hasonlatossá. Ez utóbbi forgalom ugyanis valójában jogszerű, miközben az illegális forgalmazás, még ha eltűrik is, továbbra is tiltott marad (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Vereniging Happy Family Rustenburgerstraat ügyben hozott ítélet 29. pontját).

- 44 Ami az alkoholmentes italok és élelmiszerek coffee-shopokban történő árusítását illeti, M. M. Josemans, akárcsak a német kormány és a Bizottság, úgy véli, hogy a Bíróságnak az alapeljárás tárgyát képező szabályozásnak az e tevékenység gyakorlására kifejtett hatásait kellene megvizsgálnia. A német kormány hangsúlyozza, hogy e termékek helyben fogyaszthatók. A Bizottság kétli, hogy a nem belföldi lakosok e termékeket azzal a szándékkal vásárolnák meg, hogy aztán azokat a lakóhelyük szerinti államokba vigyék ki. Így az alkalmazandó rendelkezések az EK 49. cikk szerinti szolgáltatásnyújtási szabadságra vonatkozó rendelkezések, és nem az áruknak az EK 29. cikk értelmében vett szabad mozgására vonatkoznak.
- 45 A Burgemeester van Maastricht, valamint a holland, a belga, a német és a francia kormány álláspontja szerint az alkoholmentes italok és élelmiszerek árusítása ezekben a létesítményekben mindenképpen másodlagosnak tekinthető a kannabiszárusításhoz képest, és nincs semmiféle jelentősége az alapeljárásbeli jogvita elbírálása szempontjából.
- 46 Ez utóbbi álláspontnak nem lehet helyt adni. Bár el kell ismerni, hogy a coffee-shopok főleg a kannabisz árusítására és fogyasztásra kínálására szakosodtak, ettől még nem vitás, hogy az alkoholmentes italok és élelmiszerek e létesítményekben történő árusítása főszabály szerint nem jelent elhanyagolható gazdasági tevékenységet. A Bíróság által feltett kérdésre adott válaszában a holland kormány a tárgyaláson kifejtette, hogy e tevékenység a maastrichti coffee-shopok üzleti forgalmának 2,5–7,1%-át teszi ki. Ami konkrétan az adott esetben szereplő Easy Going nevű coffee-shopot illeti, az M. M. Josemans által adott tájékoztatás szerint e létesítmény ilyen termékek árusításából származó üzleti forgalma is e sávon belül helyezkedik el.
- 47 Ennélfogva azt kell megvizsgálni, hogy az alapeljárás tárgyát képező szabályozás befolyásolhatja-e az alkoholmentes italok és az élelmiszerek vonatkozásában az EK 29. és

az EK 49. cikkben foglalt mozgásszabadság gyakorlását, vagy sértheti-e az EK 18. cikkkel együttesen értelmezett és az EK 2. cikkben szereplő, „állampolgárságon alapuló” hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét, és ha igen, akkor milyen mértékben.

- 48 Annak eldöntéséhez, hogy e tevékenység az áruk szabad mozgásával vagy a szolgáltatásnyújtás szabadságával kapcsolatos-e, emlékeztetni kell arra, hogy a létesítmény fogalmát az APV 2.3.1.1. cikke első bekezdése a) pontjának 3. alpontja úgy határozta meg, mint olyan helyiséget, amely a fogyasztók számára nyitva áll, és ahol a vállalkozás árusító automaták révén vagy azok nélkül élelmiszert és/vagy alkoholmentes italt kínál helyben történő fogyasztásra.
- 49 E körülmények alapján úgy tűnik, hogy – miként arra a főtanácsnok indítványának 76. pontjában rámutatott – az alkoholmentes italok és az élelmiszerek coffee-shopokban történő értékesítése olyan vendéglátó-ipari tevékenységnek minősül, amely úgy jellemezhető, mint egy több elemből és tevékenységből álló együttes, amelyen belül a szolgáltatás meghatározóbb, mint maguknak az áruk rendelkezésre állásának a biztosítása (lásd analógia útján a C-491/03. sz. Hermann-ügyben 2005. március 10-én hozott ítélet [EBHT 2005., I-2025. o.] 27. pontját).
- 50 Mivel az áruk szabad mozgására vonatkozó aspektus mindenképpen másodlagos a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozóhoz képest, és mivel ahhoz kapcsolódik, ezért a Bíróság az alapeljárás tárgyát képező szabályozást csak ez utóbbi alapvető szabadság tekintetében vizsgálja meg (lásd ebben az értelemben a C-275/92. sz. Schindler-ügyben 1994. március 24-én hozott ítélet [EBHT 1994., I-1039. o.] 22. pontját; a C-71/02. sz. Karner-ügyben 2004. március 25-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-3025. o.] 46. pontját; a C-36/02. sz. Omega-ügyben 2004. október 14-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-9609. o.] 26. pontját; C-452/04. sz. Fidium Finanz ügyben 2006. október 3-án hozott ítélet [EBHT 2006., I-9521. o.] 34. pontját, valamint a C-233/09. sz., Dijkman és Dijkman-Laveleije ügyben 2010. július 1-jén hozott ítélet [EBHT 2010., I-6649. o.] 33. pontját).
- 51 Ami az EK 12. cikk alkalmazhatóságát illeti, amely az állampolgárság alapján történő bármely hátrányos megkülönböztetés tilalmának általános elvét fogalmazza meg, meg kell állapítani, hogy e rendelkezés csak az uniós jog által szabályozott azon esetekben alkalmazható önállóan, amelyekre az EK-Szerződés nem tartalmaz hátrányos

megkülönböztetést tiltó különös szabályt (lásd többek között a 305/87. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 1989. május 30-án hozott ítélet [EBHT 1989., 1461. o.] 12. és 13. pontját; a C-443/06. sz. Hollmann-ügyben 2007. október 11-én hozott ítélet [EBHT 2007., I-8491. o.] 28. pontját, valamint a C-269/07. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2009. szeptember 10-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-7811. o.] 98. pontját).

- 52 Mivel a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét a szolgáltatásnyújtás szabadsága terén az EK 49. cikk hajtotta végre, ezért az olyan esetekben, mint az alapeljárásbeli, az EK 12. cikk nem alkalmazható.
- 53 Az EK 18. cikk alkalmazhatóságát illetően, amely általánosan fogalmazza meg minden uniós állampolgár azon jogát, hogy szabadon mozogjon és tartózkodjon a tagállamok területén, meg kell állapítani, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságát biztosító rendelkezések e rendelkezés sajátos kifejeződései (lásd többek között a C-92/01. sz. Stylianakis-ügyben 2003. február 6-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-1291. o.] 18. pontját; a C-76/05. sz., Schwarz és Gootjes-Schwarz ügyben 2007. szeptember 11-én hozott ítélet [EBHT 2007., I-6849. o.] 34. pontját, valamint a C-56/09. sz. Zanotti-ügyben 2010. május 20-án hozott ítélet [EBHT 2010., I-4517. o.] 24. pontját). Mivel a Hollandiában lakóhellyel nem rendelkező és a coffee-shopokat Maastrichtban jogszerű termékek fogyasztása céljából felkeresni kívánó uniós állampolgárok az EK 49. cikk értelmében vett szolgáltatások címzettjei, ezért nem szükséges, hogy a Bíróság állást foglaljon az EK 18. cikk értelmezésével kapcsolatban.
- 54 Következésképpen az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy az orvosi vagy tudományos célokat szolgáló felhasználásra való tekintettel az illetékes hatóságok által szigorúan felügyelt forgalom részét nem képező kábítószer értékesítéséből álló tevékenysége alapján valamely coffee-shop üzemeltetője nem hivatkozhat az EK 12., EK 18., EK 29. vagy EK 49. cikkekre az olyan önkormányzati szabályozással szemben, mint alapeljárás tárgyát képező, amely megtiltja a Hollandiában lakóhellyel nem rendelkező személyek belépését az ilyen létesítményekbe. Az alkoholmentes italok és

élelmiszerek ezen létesítményekben történő árusításából álló tevékenységet illetően viszont ezen üzemeltető sikerrel hivatkozhat az EK 49. és az azt követő cikkekre.

A második kérdésről

- 55 A második kérdést arra az esetre tették fel, ha az alapeljárásbeli jogvitára az áruk szabad mozgására vagy a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó rendelkezéseket alkalmazni kell. A kérdés lényegében arra vonatkozik, hogy az olyan önkormányzati szabályozás, mint az alapeljárás tárgyát képező, e szabadságok bármelyike gyakorlásának korlátozását képezi-e, és ha igen, akkor az említett intézkedés igazolható-e a kábítószer-turizmus és a vele járó zavaró körülmények elleni küzdelemre irányuló cél által, és végül, hogy az e célhoz viszonyítva arányos eszközt képez-e.
- 56 Figyelemmel az első kérdésre adott válaszra, ezt a kérdést csak az EK 49. és az azt követő cikkek tekintetében kell vizsgálni, az említett szabályozás hatásainak vizsgálatát kizárólag az alkoholmentes italok és élelmiszerek coffee-shopokban történő árusítására korlátozva.
- 57 Nem vitás, hogy az alapeljárás tárgyát képező szabályozás értelmében a coffee-shopokba csak „belföldi lakosokat” engedhetnek be. E fogalom az APV 2.3.1.1. cikke első bekezdésének d) pontja értelmében azokat a személyeket jelenti, akiknek tényleges lakóhelye Hollandiában van. Így, az említett létesítmények üzemeltetői nem nyújthatnak szolgáltatást a más tagállamban lakóhellyel rendelkező személyek részére, és emiatt ez utóbbiak kizártak e szolgáltatásból.

- 58 A Bíróság ítélkezési gyakorlatából következik, hogy az egyenlő bánásmód elve, amelynek az EK 49. cikk egy sajátos kifejeződése, nemcsak az állampolgárság alapján történő nyílt hátrányos megkülönböztetést tiltja, hanem a megkülönböztetés olyan rejtett formáit is, amelyek egyéb különbségtételt jelentő feltételek alkalmazása révén ténylegesen ugyanahhoz az eredményhez vezetnek (lásd többek között a C-3/88. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1989. december 5-én hozott ítélet [EBHT 1989., 4035. o.] 8. pontját; a C-388/01. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2003. január 16-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-721. o.] 13. pontját; a C-28/04. sz., Tod's és Tod's France ügyben 2005. június 30-án hozott ítélet [EBHT 2005., I-5781. o.] 19. pontját, valamint a C-147/03. sz., Bizottság kontra Ausztria ügyben 2005. július 7-én hozott ítélet [EBHT 2005., I-5969. o.] 41. pontját).
- 59 Többek között ez a helyzet olyan intézkedés esetén, amely a lakóhelyre vonatkozó kritériumon alapuló megkülönböztetést ír elő, mivel ez főként a más tagállamok állampolgáraival szembeni hátrányos megkülönböztetés veszélyét hordozza magában, mivel azok a személyek, akiknek a lakóhelye nem az adott tagállam területén található, leginkább azok, akik nem ennek a tagállamnak az állampolgárai (lásd többek között a C-224/97. sz. Ciola-ügyben 1999. április 29-én hozott ítélet [EBHT 1999., I-2517. o.] 14. pontját; a fent hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben 2003. január 16-án hozott ítélet 14. pontját; a C-103/08. sz. Gottwald-ügyben 2009. október 1-jén hozott ítélet [EBHT 2009., I-9117. o.] 28. pontját, valamint a C-73/08. sz., Bressol és társai ügyben 2010. április 13-án hozott ítélet [EBHT 2010., I-2735. o.] 45. pontját).
- 60 Ezzel egyidejűleg meg kell vizsgálni azt is, hogy valamely hasonló korlátozás objektív módon igazolható-e az uniós jog által elismert jogszerű érdekekkel.
- 61 A német kormány úgy véli, hogy az alapeljárásbeli szabályozás igazolt az EK 55. cikkel együttesen értelmezett EK 46. cikk (1) bekezdésében foglalt eltérést engedő rendelkezések által, akár közrendi, akár közbiztonsági, akár közegészségügyi indokból. A Burgemeester van Maastricht, akárcsak a belga kormány, másodlagos jelleggel hivatkoznak közrendi és közbiztonsági indokokra. A holland kormány szerint a kábítószer-turizmus elleni küzdelem szükségessége közérdekű célt képez a 120/78. sz. Rewe-Zentral (ún. „Cassis de Dijon”) ügyben 1979. február 20-án hozott ítélettel (EBHT 1979., 649. o.) elindított ítélkezési gyakorlat értelmében.

- 62 A kábítószer-turizmus elleni küzdelem fontosságát teljes mértékben elismerve, a Bizottság arra hivatkozik, hogy mivel az említett szabályozás hátrányosan megkülönböztető jellegű, ezért csak akkor egyeztethető össze az uniós joggal, ha valamely kifejezetten eltérést engedő rendelkezés – mint például az EK 55. cikkel együttesen értelmezett EK 46. cikk – hatálya alá tartozik. Az e rendelkezések által biztosított eltéréseket megszorítóan kell értelmezni. Ami pedig a kifejezetten közrendi jellegű okokat illeti, azokra csak olyan valós veszéllyel fenyegető és kellően súlyos esetekben lehet hivatkozni, amelyek a társadalom valamely alapvető érdekére vannak kihatással (lásd többek között a 30/77. sz. Bouchereau-ügyben 1977. október 27-én hozott ítélet [EBHT 1977., 1999. o.] 35. pontját).
- 63 Jelen esetben nem vitás, hogy az alapeljárás tárgyát képező szabályozás célja véget vetni az azon turisták sokasága által okozott zavaró körülményeknek, akik a maastrichti önkormányzat területén lévő coffee-shopokban szeretnének kannabiszt vásárolni vagy fogyasztani. A Burgemeester van Maastricht által a tárgyaláson szolgáltatott információk alapján az ezen önkormányzat területén lévő tizennégy coffee-shop naponta körülbelül 10 000, vagyis évente 3,9 milliónál is több látogatót vonz. E látogatók 70%-a nem Hollandiában lakik.
- 64 A Burgemeester van Maastricht és a holland kormány azt állítja, hogy a könnyű drogok árusításához köthető és az említett önkormányzat területén jelentkező olyan problémákat, mint például a nyugalom megzavarásának különféle formái, a bűnözés különféle formái, valamint az illegális drogok – ideértve a kemény drogokat is – árusítóhelyeinek egyre növekvő száma, a kábítószer-turizmus súlyosbítja. A belga, a francia és a német kormány olyan közrendi jellegű gondokról számoltak be, amelyeket e jelenség – ideértve a kannabisz jogellenes exportálását – a Holland Királyságon kívüli és különösen a vele szomszédos tagállamokban okoz.
- 65 Hangsúlyozni kell, hogy a kábítószer-turizmus és a vele járó zavaró körülmények elleni küzdelem a kábítószer elleni küzdelem részét képezi. E küzdelem ugyanúgy kapcsolódik a közrend fenntartásához, mint az állampolgárok egészségének védelméhez, méghozzá azok tagállami és uniós szintű fenntartásához és védelméhez egyaránt.

- 66 Figyelemmel az Unió és tagállamai által vállalt kötelezettségekre, nem fér kétség ahhoz, hogy a fent említett célok olyan jogszerű érdeket jelentenek, amely főszabály szerint igazolhatja az uniós jog által előírt kötelezettségek korlátozását, még az olyan alapvető szabadságra vonatkozó kötelezettség korlátozását is, mint a szolgáltatásnyújtás szabadsága.
- 67 Ezzel összefüggésben emlékeztetni kell arra, hogy miként az a jelen ítélet 11., 37. és 38. pontjából következik, a kábítószer elleni küzdelem szükségességét több olyan nemzetközi egyezmény is elismerte, amelynek megkötésében a tagállamok, illetve az Európai Unió részt vett, vagy amelyhez később csatlakozott. Ezen okmányok preambulumaiban felhívják a figyelmet arra a veszélyre, amelyet többek között a kábítószer- és pszichotróp anyagok iránti kereslet és azok tiltott forgalmazása jelent az egyén egészségére és jólétére, valamint azokra a romboló hatásokra, amelyeket e jelenségek a társadalom gazdasági kulturális és politikai alapjaira nézve okozhatnak.
- 68 Ezenfelül a kábítószer elleni küzdelem szükségességét, többek között a drogfüggőség megelőzése és az ilyen termékek és anyagok tiltott kereskedelmének felszámolása révén, megemlíti az EK 152. cikk (1) bekezdése, valamint az EU 29. és 31. cikk is. A másodlagos jog rendelkezéseit illetően pedig a 2004/757 kerethatározat az első preambulumbekkezdésében kimondja, hogy a tiltott kábítószer-kereskedelem veszélyezteti az Európai Unió polgárainak egészségét, biztonságát és életminőségét, valamint a tagállamok törvényes gazdaságát, stabilitását és biztonságát. Emellett, miként arra a jelen ítélet 10. pontjában rámutattunk, az Európai Unió egyes jogi eszközei kifejezetten a kábítószer-turizmus megelőzésére irányulnak.
- 69 Mindazonáltal a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozása kizárólag akkor igazolható a kábítószer-turizmus és a vele járó zavaró körülmények elleni küzdelem céljával, ha alkalmas e cél elérésének biztosítására, és nem lépi túl az eléréséhez szükséges mértéket (lásd e tekintetben a fent hivatkozott Omega-ügyben hozott ítélet 36. pontját; a C-438/05. sz., International Transport Workers' Federation és Finnish

Seamen's Union ügyben 2007. december 11-én hozott ítélet [EBHT 2007., I-10779. o.] 75. pontját, valamint a C-244/06. sz. Dynamic Meden ügyben 2008. február 14-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-505. o.] 42. pontját).

- 70 Ezzel összefüggésben emlékeztetni kell arra, hogy valamely korlátozó eszköz csak akkor alkalmas az elérni kívánt cél megvalósítására, ha azt valóban koherens és szisztematikus módon kívánja elérni (lásd ebben az értelemben a C-169/07. sz. Hartlauer-ügyben 2009. március 10-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-1721. o.] 55. pontját; a C-171/07. sz., Apothekerkammer des Saarlandes és társai ügyben 2009. május 19-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-4171. o.] 42. pontját, valamint a C-42/07. sz., Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben 2009. szeptember 8-án hozott ítélet [EBHT 2009., I-7633. o.] 59–61. pontját).
- 71 M. M. Josemans vitatja az alapeljárás tárgyát képező szabályozás alkalmasságát és arányosságát. Állítása szerint az csak a coffee-shopokra vonatkozik. Márpedig az AHOJG-kritériumok alkalmazásában ezek a létesítmények arra lennének kötelesek, szemben a maastrichti önkormányzat területén működő illegális kábítószer-árusító helyekkel, hogy küzdjenek a vendégkörük által okozott zavaró körülmények ellen. Ezenfelül szerinte az említett szabályozás a kábítószer-turistákat az illegális kereskedelem felé tereli.
- 72 A Bizottság kétségeknek ad hangot az alapeljárásbeli szabályozás szükségességét, valamint annak koherens mivoltát illetően. Hangsúlyozza, hogy a kábítószer-fogyasztás által okozott zavaró körülmények elleni küzdelemre irányuló nemzeti intézkedéseknek objektív és hátrányos megkülönböztetést nem tartalmazó kritériumokon kell alapulnia. Ezen összefüggésben emlékeztet a 115/81. és 116/81. sz., Adoui és Cornuaille egyesített ügyekben 1982. május 18-án hozott ítéletre (EBHT 1982., 1665. o.), amely a prostituáltak tartózkodási, illetve letelepedési jogára vonatkozott, és az abból eredő ítélkezési gyakorlatra.

- 73 A Burgemeester van Maastricht, valamint a holland, a belga és a német kormány viszont úgy vélik, hogy az alapeljárásbeli szabályozás megfelelő és arányos eszközt képez a kábítószer-turizmus és a vele járó zavaró körülmények elleni küzdelemhez. A Burgemeester van Maastricht és a holland kormány kifejti, hogy a coffee-shopok tekintetében toleranciapolitikát alkalmazó önkormányzatok által az e jelenségekkel szemben korábban hozott számos intézkedés mindezidáig nem tette lehetővé az elérni kívánt cél megvalósítását.
- 74 A jelen ügyben nem tagadható, hogy a Hollandia által a kannabisz árusítása tekintetében alkalmazott toleranciapolitika a más tagállamokban lakó személyeket arra ösztönzi, hogy ezen államba, konkrétan a coffee-shopokat megtűrő önkormányzatok területére, azaz főként a határ menti területekre utazzanak e kábítószer megvásárlása és fogyasztása céljából. Ezenfelül az ügyiratokban szereplő információk alapján úgy tűnik, hogy e személyek egy része azért utazik át kannabiszt vásárolni, hogy e kábítószert ezt követően illegálisan más tagállamokba exportálja.
- 75 Vitathatatlan, hogy a nem belföldi lakosok coffee-shopokba való beengedésére vonatkozó olyan tilalom, mint az alapeljárásbeli, olyan eszközt képez, amely lényegesen korlátozza a kábítószer-turizmust, és ennek következtében csökkenti az általa okozott problémákat.
- 76 Ezen összefüggésben hangsúlyozni kell, hogy az alapeljárás tárgyát képező szabályozás hátrányosan megkülönböztető jellege önmagában nem jelenti azt, hogy az a módszer, amellyel a kitűzött célt el szeretné érni, nem koherens. Ugyan a Bíróság a fent hivatkozott Adoui és Cornuaille egyesített ügyekben úgy ítélte meg, hogy valamely tagállam nem hivatkozhat sikerrel közrendi jellegű indokokra a nem belföldi lakosok magatartását illetően, amennyiben nem hoz megtorló vagy más olyan tényleges és hatékony intézkedéseket akkor, amikor e magatartást a saját lakosai tanúsítják, ettől még nem kérdéses, hogy az alapeljárásbeli jogvita más jogi kontextusba illeszkedik.

77 Ugyanis, miként arra a jelen ítélet 36. pontjában emlékeztettünk, a kábítószeres árusítása a nemzetközi jog és az uniós jog alapján valamennyi tagállamban tilos, kivéve ezen termékek és anyagok orvosi vagy tudományos célú felhasználásának szigorúan felügyelt forgalmát. Az előző pontban idézett ítélet tárgyát képező magatartást viszont, nevezetesen a prostitúciót, elvonatkoztatva attól, hogy itt emberekről van szó, nem tiltja a nemzetközi jog vagy az uniós jog. Sőt, azt több tagállamban megtűrik, illetve szabályozzák (lásd ebben az értelemben a C-268/99. sz., Jany és társai ügyben 2001. november 20-án hozott ítélet [EBHT 2001., I-8615. o.] 57. pontját).

78 Márpedig nem tekinthető inkoherensnek az, ha valamely tagállam megfelelő intézkedéseket hoz azért, hogy megpróbálja megakadályozni a más tagállamban lakóhellyel rendelkező azon személyek jelentős beáramlását, akik a jellegüknél fogva valamennyi tagállamban forgalmazási tilalom alatt álló termékek e tagállamban megtűrt árusításából adódó lehetőségeket szeretnék kihasználni.

79 Ami az olyan szabályozás hatályát illeti, mint amilyen az alapeljárásbeli, emlékeztetni kell arra, hogy az csak azokra a létesítményekre alkalmazandó, amelyek fő tevékenysége a kannabisz árusítása. E szabályozás nem képezi akadályát annak, hogy valamely, Hollandiában lakóhellyel nem rendelkező személy Maastrichtba utazzon azért, hogy ott az egyéb vendéglátó-ipari létesítményekben alkoholmentes italokat és ételeket fogyasszon. A holland kormány szerint e létesítmények száma meghaladja az 500-at.

80 Ami a szolgáltatásnyújtás szabadságát kevésbé korlátozó intézkedések lehetőségét illeti, az ügyiratokból kiderül, hogy a coffee-shopok tekintetében toleranciapolitikát alkalmazó önkormányzatok e jelenségekkel szemben korábban a kábítószer-turizmus és a vele járó zavaró körülmények elleni küzdelmet célzó számos intézkedést alkalmaztak már, mint például a coffee-shopok számának korlátozása vagy e létesítmények nyitvatartási idejének korlátozása, kártyarendszer bevezetése az odalátogató

vendégek beengedésére, vagy a személyenként vásárolható kannabiszmennyiség csökkentése. A Burgemeester van Maastricht, valamint a holland kormány által adott tájékoztatás szerint azonban ezek az intézkedések nem bizonyultak elegendőnek és hatékonyak az elérni kívánt cél tekintetében.

- 81 Ami pedig konkrétan azt a lehetőséget illeti, hogy a nem belföldi lakosoknak lehetőséget biztosítsanak a coffee-shopok látogatására, megtiltva számukra a kannabisz vásárlását, hangsúlyozni kell, hogy semmivel sem könnyebb pontosan ellenőrizni és felügyelni azt, hogy e terméket a nem belföldi lakosok részére ne adják el, illetve ők azt ne is fogyaszthassák. Másfelől féltő, hogy e megközelítés arra bátorítaná a belföldi lakosokat, hogy a coffee-shopokban általuk megvásárolt kannabiszt továbbadják a nem belföldi lakosoknak.
- 82 Márpedig nem tagadható meg a tagállamoktól annak a lehetősége, hogy az olyan célt, mint a kábítószer-turizmus és a vele járó zavaró körülmények elleni küzdelem, olyan általános szabályok bevezetése útján ériék el, amelyek a nemzeti hatóságok által könnyen kezelhetők és ellenőrizhetők (lásd analógia útján C-110/05. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2009. február 10-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-519. o.] 67. pontját, és a C-142/05. sz., Mickelsson és Roos ügyben 2009. június 4-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-4273. o.] 36. pontját). A jelen ügyben az ügyiratokban szereplő információk alapján nem vélelmezhető, hogy az elérni kívánt cél az alapeljárásbeli szabályozással azonos szinten biztosítható lenne, ha megengednék a nem belföldi lakosok számára a coffee-shopok látogatását, úgy hogy megtagadnák tőlük a kannabisz vásárlásának lehetőségét.
- 83 E körülményekre tekintettel azt kell megállapítani, hogy az olyan szabályozás, mint az alapeljárásbeli, megfelelően képes biztosítani a kábítószer-turizmus és a vele járó zavaró körülmények elleni küzdelem céljának elérését, és nem lépi túl az e cél eléréséhez szükséges mértéket.

- 84 Az előző megfontolások egészére tekintettel a második kérdésre azt a választ kell adni, hogy az EK 49. cikket úgy kell értelmezni, hogy az olyan szabályozás, mint az alapeljárás tárgyát képező, a szolgáltatásnyújtás EK-Szerződésben foglalt szabadságának korlátozását képezi. E korlátozás ugyanakkor a kábítószer-turizmus és a vele járó zavaró körülmények elleni küzdelmet szolgáló cél által igazolt.

A harmadik és a negyedik kérdésről

- 85 A harmadik és a negyedik kérdést másodlagos jelleggel tették fel, és azok az EK 12. cikkben foglalt és az Európai Unió polgárainak szabad mozgására vonatkozó EK 18. cikkel együttesen értelmezett, állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma elvének alkalmazására vonatkoznak.
- 86 Az első kérdésre adott válaszra tekintettel e kérdéseket tehát nem kell megválaszolni.

A költségekről

- 87 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (második tanács) a következőképpen határozott:

- 1) Az orvosi vagy tudományos célokat szolgáló felhasználásra való tekintettel az illetékes hatóságok által szigorúan felügyelt forgalom részét nem képező kábítószer árusításából álló tevékenysége alapján valamely coffee-shop üzemeltetője nem hivatkozhat az EK 12., EK 18., EK 29. vagy EK 49. cikkekre az olyan önkormányzati szabályozással szemben, mint alapeljárás tárgyát képező, amely megtiltja a Hollandiában lakóhellyel nem rendelkező személyek belépését az ilyen létesítményekbe. Az alkoholmentes italok és élelmiszerek e létesítményekben történő árusításából álló tevékenységet illetően viszont ezen üzemeltető sikerrel hivatkozhat az EK 49. és az azt követő cikkekre.**
- 2) Az EK 49. cikket úgy kell értelmezni, hogy az olyan szabályozás, mint az alapeljárás tárgyát képező, a szolgáltatásnyújtás EK-Szerződésben foglalt szabadságának korlátozását képezi. E korlátozás ugyanakkor a kábítószer-turizmus és a vele járó zavaró körülmények elleni küzdelmet szolgáló cél által igazolt.**

Aláírások