

## NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA

YVES BOT

prednesené 15. júla 2010<sup>1</sup>

### I — Úvod

pestovať, prepravovať, ponúkať alebo užívať drogy? Má priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, ktorý sa dnes buduje, ambíciu slúžiť záujmom obchodu s drogami?

### A — Všeobecný úvod

1. Je zásada slobodného poskytovania služieb zaručená Zmluvou o fungovaní Európskej únie určená na to, aby sa uplatnila aj na predaj omamných látok? Inými slovami, môže sa zodpovedný vedúci coffeeshopu dovoliavať tejto zásady na odôvodnenie svojej činnosti a môže sa štátny príslušník členského štátu dovoliavať tejto slobody, aby mohol brať drogy v inom členskom štáte?

2. Za týmito jednoduchými otázkami sa rysujú ďalšie, citlivejšie otázky. Chceme vybudovať Európu, v ktorej sa výrobca, odosielať alebo príjemca môžu voľne dovoliavať slobôd pohybu zaručených Zmluvou, aby mohli

3. To sú v zásade otázky, ktoré vzniesol tento návrh na začatie prejudiciálneho konania.

4. Uvedená vec spadá do rámca prítvrdenia politiky tolerancie, ktorú Holandské kráľovstvo prijalo vo vzťahu k predaju konopy v coffeeshopoch. Keďže Burgemeester van Maastricht (starosta obce Maastricht) si bol vedomý cezhraničného ohlasu tejto politiky a mnohých problémov spôsobených vo verejnom poriadku z dôvodu masovej a zvyšujúcej sa návštevnosti týchto podnikov, rozhodol sa vyhradiť prístup do týchto podnikov výlučne holandským rezidentom (ďalej len „sporné opatrenie“). Takéto opatrenie predstavuje zrejmu prekážku slobôd pohybu zaručených Zmluvou, pokiaľ sa týka verejného reštauračného zariadenia, v ktorom sa predávajú výlučne dovolené spotrebné produkty. To však nie je prípad v prejednávanej veci, lebo na rozdiel od snackbarov a ostatných zariadení rýchleho občerstvenia, kde sa predáva sódočka

1 — Jazyk prednesu: francúzština.

a sendviče, ktoré si možno vziať so sebou, hlavnou činnosťou coffeeshopov je predaj omamných látok, ktorých predaj je v ostatných členských štátoch zakázaný.

predmet sporu, ako aj na skutočnosti poskytnuté vnútroštátnym súdom sa domnievam, že je nevyhnutné vykladať ustanovenia práva Únie, ktoré sa špecificky týkajú ochrany verejného poriadku a boja proti nedovolenému dopytu po omamných látkach.

5. Raad van State (Holandsko) sa preto pýta Súdneho dvora, či takéto opatrenie spadá do pôsobnosti *ratione materiae* práva Únie a najmä zásad a základných slobôd zaručených Zmluvou. Navrhuje, aby Súdny dvor prípadne určil, či toto opatrenie môže byť odôvodnené bojom proti drogovej turistike a škodlivým vplyvom, ktoré sú s ňou spojené.

8. Po preskúmaní uvediem, že takéto opatrenie, ktoré smeruje k boju proti drogovej turistike a s ňou spojeným kriminálnym aktivitám, predstavuje nielen vyjadrenie práva členského štátu na zachovanie vnútroštátneho verejného poriadku, ktoré mu priznávajú články 4 ZEÚ a 72 ZFEÚ, ale aj jeho povinnosti prispieť k zabezpečeniu európskeho verejného poriadku na základe článku 71 ods. 5 dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda<sup>2</sup>.

6. V týchto návrhoch po prvé tvrdím, že opatrenie prijaté miestnym verejným orgánom v rámci všeobecne záväzného nariadenia, ktoré vyhradzuje prístup do coffeeshopov výlučne holandským rezidentom, nespadá do pôsobnosti Zmluvy a najmä slobodného poskytovania služieb. V tejto súvislosti vysvetlím, že sloboda uvedená v článku 56 ZFEU nemôže v nijakom prípade ospravedlniť obchod s omamnými látkami, ktorý, aj keď je tolerovaný jedným členským štátom Európskej únie, nemôže požívať výhody spoločného trhu.

## B — Konopa

7. Po druhé navrhнем Súdnemu dvoru, aby preskúmal súlad sporného opatrenia z iného uhla pohľadu, a to na základe spolupráce s vnútroštátnym súdom. So zreteľom na

9. Približne 4 milióny mladých Európanov dnes denne užíva konopu a pestovanie tejto omamnej látky sa dotýka 19 členských štátov.

<sup>2</sup> — Dohovor, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda zo 14. júna 1985, uzatvorená medzi vládami štátov hospodárskej únie Beneluxu, Nemeckej spolkovej republiky a Francúzskej republiky o postupnom zrušení kontrol na ich spoločných hraniciach (Ú. v. ES L 239, 2000, s. 19; Mim. vyd. 19/002, s. 9), podpísaný v Schengene 19. júna 1990 (ďalej len „dohovor, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda“).

Kedže typ užívania sa mení a objavujú sa nové druhy konopy, zdá sa mi dôležité pripomenúť, čo je to za drogu a aké sú jej účinky na zdravie užívateľov.

informovaní o ich zvýšenej toxicite.<sup>3</sup> Podľa uskutočnených výskumov, zatiaľ čo priemerná úroveň koncentrácie THC v dovezenej marihuane a hašiši je 7% a 18,2%, koncentrácia pôvodom holandskej marihuany („nederwiet“ alebo „hennep“) je rádovo 20,4% a hašiša pochádzajúceho z holandskej marihuany („nederhasj“) je rádovo 39,3%<sup>4</sup>.

## 1. Veľká rôznorodosť konopy

10. Marihuana alebo tráva je názov listov a plodov konopy, ktoré sa narezané a rozdrvené fajčia čisté alebo s tabakom. Naproti tomu hašiš je živica vylučovaná listami a zrelými vrcholkami rastliny. Je štyri až osem ráz účinnejšia ako marihuana. Psychotropné látky obsiahnuté v hašiši sú kanabinoidy, z ktorých najdôležitejší je delta 9 – tetrahydrokanabinol (ďalej len „THC“). Účinky konopy sa prejavujú pri dávke 0,05 mg/kg absorbovaného THC a na dokreslenie marihuanová cigareta alebo joint obsahujú 2 až 5 mg THC.

11. Obsah THC sa významne líši podľa pôvodu produktov, ročných období alebo metód výroby. Okrem klasických druhov pochádzajúcich zo Severnej Afriky (najmä z Maroka), z Ázie alebo Blízkeho východu, predajcovia alebo díleri ponúkajú dnes nové konopné preparáty užívateľom, ktorí sú zriedka

12. Rovnako sa na trhu objavili nové produkty na báze konopy, do ktorej sa buď pridávajú syntetické kanabinoidy, alebo sa zmiešavajú so škodlivými látkami, ako sú olovo, leštadlo, sklenený prach, lieky, ba aj piesok.<sup>5</sup> To

3 — V januári 2009 sa britská vláda rozhodla posilniť represívne opatrenia, ktoré sa doteraz uplatňovali na ponúkanie a obchodovanie s konopou z dôvodu, že sa na trhu objavil „skunk“, čo je konopa s koncentráciou THC štyri až päť ráz vyššou ako klasické preparáty na základe použitých záhradníckych techník (pozri obežník 001/2009 britského ministerstva vnútra nazvaný „Controlled drugs: reclassification of cannabis“, prístupný na internete: <http://www.homeoffice.gov.uk/about-us/home-office-circulars/circulars-2009/?showall=true>).

4 — Pozri Pijlman, F. T. A. a i.: Strong increase in total delta-THC in cannabis preparations sold in Dutch coffee shops. In: *Addiction Biology*. Jún 2005, zv. 10, s. 171. Pozri tiež správu vyšetrovacej komisie č. 321 k národnej politike boja proti nedovoleným drogám, vytvorenej na základe rezolúcie prijatej senátom 12. decembra 2002, prístupnej na internetovej stránke francúzskeho senátu: An overview of cannabis potency in Europe. In: *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction*. Lisabon 2004, a 2006 World Drug Report. In: *United Nations Office on Drugs and Crime*. Zv. 1: Analysis, s. 27.

5 — Pozri výročnú správu vydanú spoločne Európskym monitorovacím centrom pre drogy a drogovú závislosť a Európskym centrom (EMCDDA) 23. apríla 2010, prístupnú na internetovej stránke uvedeného centra.

umožňuje zvýšiť hmotnosť látky pri predaji a posilniť účinky opojenia.

z 11. septembra 2009 adresovanom holandskému parlamentu.<sup>6</sup>

2. Užívanie, ktoré vytvára riziká pre ľudské zdravie

13. Ako vidieť, politika tolerancie prijatá holandskou vládou spočíva na rozdiel medzi užívaním a príslušným nebezpečenstvom „mäkkých drog“ a „tvrdých drog“, pričom tento rozdiel podľa môjho názoru už nie je relevantný vzhľadom na nové formy konopy ponúkané na trhu a na riziká, ktoré ľudskému zdraviu spôsobuje ich užívanie.

14. Nebezpečnosť a škodlivosť konopy pre užívateľov ako na sociálnu sieť netreba dokazovať. Aj keď psychické účinky spojené s užívaním konopy sú v prípade príležitostného užívateľa v zásade dočasné a zvrätané, pričom sa objavujú už pri prvom jointe, zvyšujú účinky alkoholu a tabaku a môžu vyvolať konopné opojenie, ktoré v spojení so šoférováním vozidla spôsobuje dramatické následky. Štyria holandskí ministri poverení drogovou politikou to výslovne uznali vo svojom liste

15. Ako preukázali mnohé vedecké štúdie<sup>7</sup>, intenzívne a pokračujúce užívanie konopy môže spôsobiť ešte škodlivejšiu fyzickú a psychickú reakciu. Keďže obsahuje sedemkrát viac dechtu a oxidu uhoľnatého ako tabak, chronické užívanie konopy vystavuje fajčiara významnejším rizikám pľúcnej otravy a rakoviny horných dýchacích a tráviacich ciest.<sup>8</sup> Užívanie konopy spôsobuje fyzickú a intelektuálnu únavu znižujúcu schopnosti koncentrácie, pamäti, ako aj učenia a spôsobuje deficit v pracovnej alebo školskej činnosti.

6 — „Letter outlining drugs policy“, ktorý potvrdzuje správu expertného výboru k drogovej politike „New emphasis in Dutch drugs policy“, prístupnú na internetovej stránke holandského ministerstva zdravia, sociálnych vecí a športu: <http://english.minvws.nl/en/kamerstukken/vgp/2009/letter-outlining-drugs-policy.asp>. Pozri najmä bod 3 tohto listu.

7 — Pozri najmä prvú časť IIA bod 2 správy vyšetrovacej komisie č. 321 uvedenej v poznámke pod čiarou 4 týchto návrhov, nazvanú „Účinky konopy: koniec mýtu o ‚mäkkých‘ drogách“; Yücel, M., a i.: Regional brain abnormalities associated with long-term heavy cannabis use In: *Arch Gen Psychiatry*. Jún 2008, zv. 65, č. 6, s. 694; van Ours, J. C., Williams, J.: Cannabis use and mental health problems. In: *Center Discussion Paper*. Júl 2009 č. 60; Solowij, N., a i.: Cognitive functioning of long-term heavy cannabis users seeking treatment. In: *JAMA*. Marec 2002, zv. 287, č. 9, s. 1123, a Karila, L., a i.: Krátkodobé a dlhodobé dôsledky prenatálnej expozície konopy. In: *Journal de gynécologie obstétrique et biologie de la reproduction*. Január 2006, zv. 35, č. 1, s. 62. Pozri tiež konštatovanie výslovne vypracované Radou Európskej únie v návrhu rezolúcie o konope zo 7. júla 2004 na účely definície novej protidrogovej stratégie Únie, prístupné na internetovej stránke verejného registra dokumentov Rady: <http://register.consilium.europa.eu>.

8 — Pozri Konopa: aké má účinky na správanie a zdravie? In: *Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale (INSERM)*. Paris 2001, s. 429. Pozri tiež novú aktualizáciu tejto expertízy na internete INSERM: <http://www.inserm.fr>.

Pravidelné užívanie konopy môže tiež viesť k pretrhnutiu sociálnych väzieb, ktoré sa u dospelého človeka prejavuje vážnymi problémami v zamestnaní v pravidelnej a stabilnej práci a u mládeže školskými absenciami z dôvodu marginalizácie a u niektorých depresií. Okrem toho užívanie konopy môže vyvolať psychiatrické symptómy, ako sú halucinácie. Užívanie konopy, zdá sa, vedie k objaveniu sa niektorých schizofrénii. V tomto prípade je spojenie schizofrénie s nadmerným užívaním konopy charakterizované predčasnými a častejšími problémami, väčším sociálnym vylúčením, rizikom depresií a výraznejšími prechodmi k samovraždám. Je zrejme, že tieto riziká sa zvyšujú so spôsobom a s dĺžkou užívania, s osobnou zraniteľnosťou užívateľa a s množstvom inhalovaného produktu.

## II — Právny rámec

### A — Právo Únie

#### 1. Boj proti drogám

16. Užívanie konopy vystavuje užívateľov silnejším drogám. Aj keď teóriu nazvanú „prechod“ alebo „stupňovanie“ niektorí kritizujú, nič to nemení na tom, že osoba, ktorá už experimentovala s halucinogénnymi účinkami konopy, bude ľahšie pripravená vyskúšať intenzívnejšie drogy.

a) Zmluva o Európskej únii a Zmluva o fungovaní Európskej únie

18. Podľa článku 3 ods. 1 ZEÚ „cieľom Únie je presadzovať mier, svoje hodnoty a blaho svojich národov“.

17. S prihliadnutím na jej nebezpečnosť a škodlivosť je konopa dnes odsudzovaná v mnohých európskych a medzinárodných dohovorochoch.

19. Podľa článku 3 ods. 2 ZEÚ „Únia ponúka svojim občanom priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti bez vnútorných hraníc, v ktorom je zaručený voľný pohyb osôb spolu s príslušnými opatreniami týkajúcimi sa kontroly na vonkajších hraniciach, azylu,

pristáhovalectva a predchádzania trestnej činnosti a boja s ňou“.

vyjadrený koordináciou a spoluprácou medzi policajnými a justičnými orgánmi členských štátov, ako aj aproximáciou trestnoprávných predpisov týchto štátov.

20. Podľa článku 4 ods. 2 ZEÚ Únia „rešpektuje základné štátne funkcie, najmä... udržiavanie verejného poriadku“.

24. Podľa článku 72 ZFEÚ sú však členské štáty samy zodpovedné vo veci udržiavania verejného poriadku a zabezpečovania vnútornej bezpečnosti.

21. Blaho, sociálna súdržnosť, zdravie a bezpečnosť osôb predstavujú ciele, ktoré vedú činnosť Únie v boji proti drogám a pri vybudovaní priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti uvedenom v článku 67 ZFEÚ.

25. Nedovolený obchod s drogami a organizovaná trestná činnosť sa výslovne spomínajú medzi „eurozločinními“ uvedenými v článku 83 ods. 1 ZFEÚ. Toto ustanovenie umožňuje Európskemu parlamentu a Rade stanoviť minimálne pravidlá týkajúce sa vymedzenia trestných činov a sankcií v oblastiach obzvlášť závažnej trestnej činnosti s cezhraničným rozmerom vyplývajúcim z povahy alebo dôsledkov týchto trestných činov alebo z osobitnej potreby bojovať proti nim na spoločnom základe.

22. V rámci toho vedie činnosť Únie najmä k zníženiu ponuky a dopytu, ktorá združuje jednak preventívne opatrenia a opatrenia boja proti nedovolenému obchodu s drogami a proti organizovanej trestnej činnosti a jednak preventívne opatrenia pred toxikomániou.

i) Boj proti nedovolenému obchodu s omamnými látkami a proti organizovanej trestnej činnosti

ii) Prevencia drogovej závislosti

23. Podľa článku 67 ods. 3 ZFEÚ boj proti nedovolenému obchodu s omamnými látkami a proti organizovanej trestnej činnosti je

26. Prevencia drogovej závislosti spadá pod článok 168 ods. 1 ZFEÚ a článok 35 Charty

základných práv Európskej únie<sup>9</sup>, ktoré uvádzajú, že pri stanovení a uskutočňovaní všetkých politík a činností Únie sa zabezpečí vysoká úroveň ochrany ľudského zdravia.

2. ... zmluvné strany sa zaväzujú zabraňovať a stíhať nedovolený vývoz omamných látok každého druhu, vrátane produktov Cannabis a tiež predaj, obstarávanie a distribúciu týchto látok pomocou administratívnych a trestno-právnych prostriedkov.

27. Podľa článku 168 ZFEÚ tieto činnosti musia najmä dopĺňať vnútroštátne politiky pri obmedzení škôd na zdraví spojených s drogami vrátane informačnej a preventívnej činnosti.

3. S cieľom boja proti nedovolenému dovozu návykových a psychotropných látok všetkého druhu, vrátane Cannabisu zosilnia zmluvné strany kontrolu prepravy osôb a tovaru a taktiež dopravných prostriedkov na vonkajších hraniciach. ...

#### b) Schengenské acquis

28. Dohovor, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda, vo svojom článku 71 stanovuje:

4. Zmluvné strany budú v rámci zachovania predpisov tohto článku cielené kontrolovať lokality, v ktorých sa na základe skúseností vykonáva obchod s omamnými látkami.

„1. Zmluvné strany sa zaväzujú, že so zreteľom na existujúce Dohovory Spojených národov príjmu všetky nevyhnutné opatrenia týkajúce sa priameho alebo nepriameho predaja návykových a psychotropných látok každého druhu, vrátane Cannabisu a vlastníctva týchto látok s cieľom predaja alebo vývozu, ktoré budú potrebné k zamedzeniu nedovoleného obchodu s omamnými látkami.

5. Zmluvné strany sa budú všemožne usilovať o to, aby sa znížil nedovolený dopyt po návykových a psychotropných látkach všetkého druhu, vrátane Cannabisu a aby sa tak predišlo negatívnym dôsledkom nedovoleného dopytu a urobili sa nutné protiopatrenia. Za také opatrenia nesú zodpovednosť jednotlivé zmluvné strany.“

9 — Ú. v. EÚ C 83, 2010, s. 389.

29. Spoločné vyhlásenie k článku 71 odseku 2 dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda, bolo pripojené k jeho konečnému aktu. Vyhlásenie znie takto:

„Pokiaľ sa zmluvná strana odchyli v rámci svojej politiky o ochrane a zaobchádzaní s narkotickými a psychotropickými látkami od stanovených zásad podľa článku 71 odseku 2, uskutočnia všetky zmluvné strany žiaduce trestno-právne a administratívne opatrenia, aby sa zamedzilo nepovolenému dovozu a vývozu týchto látok, obzvlášť na územie druhej zmluvnej strany.“

c) Sekundárne právo

30. Rezolúcia Rady z 29. novembra 1996<sup>10</sup> jasne identifikovala problém narkoturistiky v rámci Únie a stanovila prvé opatrenia boja proti tomuto fenoménu.

10 — Rezolúcia týkajúca sa opatrení boja proti problému narkoturistiky v rámci Európskej únie (Ú. v. ES C 375, s. 3).

31. Potom v rámci Jednotnej akcie zo 17. decembra 1996<sup>11</sup> členské štáty opätovne potvrdili svoje spoločné odhodlanie zastaviť nezákonné obchodovanie s drogami najmä prostredníctvom boja proti nezákonnému dopytu po drogách, nesmiernym ziskom z nezákonného obchodovania, ako aj drogovej turistike.<sup>12</sup> Takisto sa zaviazali zabezpečiť, aby verejné a úmyselné navádzanie alebo podnecovanie druhých osôb akýmkoľvek spôsobom na spáchanie trestných činov užívania alebo výroby omamných látok bolo trestným činom, a v tejto súvislosti sa zaviazali správať sa obozretne, pokiaľ ide o využívanie internetu.<sup>13</sup>

32. Ďalej podľa článku 2 ods. 1 písm. a) rámcového rozhodnutia Rady 2004/757/SVV z 25. októbra 2004<sup>14</sup> každý členský štát sa zaväzuje prijať nevyhnutné opatrenia, ktorými zabezpečí trestnosť výroby, zhotovenia, získavania, prípravy, ponuky, ponuky na predaj, distribúcie, predaja, dodania za akýchkoľvek podmienok, sprostredkovania, odoslania,

11 — Jednotná akcia 96/750/SVV prijatá Radou na základe článku K.3 Zmluvy o Európskej únii, ktorá sa týka aproximácie právnych predpisov a praxe členských štátov Európskej únie na boj proti drogovej závislosti a na prevenciu a boj proti nezákonnému obchodovaniu s drogami (Ú. v. ES L 342, s. 6; Mim. vyd. 19/001, s. 48).

12 — Článok 3 tejto akcie.

13 — Článok 9 tejto akcie.

14 — Rámcové rozhodnutie, ktorým sa stanovujú minimálne ustanovenia o znakoch skutkových podstat trestných činov a trestov v oblasti nezákonného obchodu s drogami (Ú. v. EÚ L 335, s. 8).



odoslania tranzitom, prepravy, dovozu alebo vývozu drog, ak sú tieto skutky úmyselné a pokiaľ nie sú povolené.<sup>15</sup>

drogách, zníženie a trestanie ponuky drog, medzinárodnú spoluprácu a zlepšenie výskumu v tejto oblasti.

33. Štokholmský program, prijatý Radou 2. decembra 2009<sup>16</sup>, stanovuje, pokiaľ ide o stratégiu vnútornej bezpečnosti Únie, že skvalitnenie činnosti na európskej úrovni spojené s lepšou koordináciou s činnosťami na regionálnej a vnútroštátnej úrovni je kľúčové pre ochranu proti nadnárodným hrozbám. Dodáva tiež, že organizovaná trestná činnosť a obchodovanie s drogami predstavujú aj naďalej výzvu pre vnútornú bezpečnosť Únie a že naliehavou výzvou sa stáva cezhraničná trestná činnosť, čo si vyžaduje jasnú a komplexnú reakciu.<sup>17</sup>

2. Základné slobody uznané občanovi Únie

35. Pokiaľ ide o občianstvo Únie, toto občianstvo poskytuje každému štátnemu príslušníkovi členských štátov základné a individuálne práva. V každej situácii, ktorá spadá do rozsahu pôsobnosti *ratione materiae* práva Únie, sa každý občan Únie môže dovoliavať článku 18 ZFEÚ, ktorý zakazuje akúkoľvek diskrimináciu na základe štátnej príslušnosti.<sup>20</sup>

34. Rámec akcií Únie predstavujú rôzne plány týkajúce sa uplatnenia protidrogovej stratégie definovanej Úniou na obdobie rokov 2005 – 2012. Dnešný akčný plán<sup>18</sup> definuje päť prioritných cieľov, a to koordináciu politiky boja proti drogám na vnútroštátnej a európskej úrovni<sup>19</sup>, zníženie dopytu po

36. Tieto situácie sa týkajú predovšetkým tých prípadov, na ktoré sa vzťahuje článok 21 ZFEÚ.<sup>21</sup>

37. Toto ustanovenie všeobecne uvádza právo každého občana Únie slobodne sa pohybovať a zdržiavať sa na území členských štátov s výhradou obmedzení a podmienok uvedených v Zmluve a opatrení prijatých na

15 — Podľa článku 2 ods. 2 rámcového rozhodnutia 2004/757 uvedené skutky nespádajú do rozsahu pôsobnosti tohto rámcového rozhodnutia v prípade, ak sa ich páchatelia dopustia výlučne pre svoju osobnú spotrebu v zmysle vnútroštátneho práva.

16 — Štokholmský program – otvorená a bezpečná Európa, ktorá slúži občanom a chráni ich (Ú. v. EÚ C 115, 2010, s. 1).

17 — Pozri bod 4.1 tohto programu.

18 — Akčný plán EÚ na boj proti drogám na obdobie rokov 2009 – 2012 z 20. decembra 2008 (Ú. v. EÚ C 326, s. 7).

19 — K tomuto bodu sa Európska komisia zaviazala vydať roku 2010 oznámenie o koherencii medzi interným a externým rozmerom politiky boja proti drogám.

20 — Pozri rozsudky z 20. septembra 2001, Grzelczyk, C-184/99, Zb. s. I-6193, a z 1. októbra 2009, Gottwald, C-103/08, Zb. s. I-9117, bod 24 a citovanú judikatúru.

21 — Pozri rozsudok z 13. apríla 2010, Bressol a i. a Chaverot a i., C-73/08, Zb. s. I-2735, bod 31 a citovanú judikatúru.

tento účel. Ide o základnú slobodu uvedenú v článku 45 Charty základných práv Európskej únie, ktorú môžu občania Únie vykonávať nezávisle od výkonu hospodárskej činnosti. Ak sa štátny príslušník členského štátu pohybuje alebo zdržiava na území Únie, môže sa dovolávať práva nebyť diskriminovaný na základe štátnej príslušnosti uvedeného v článku 18 ZFEÚ.

zahŕňa slobodu príjemcov služieb, medzi ktorými sa nachádzajú turisti, ísť do iného členského štátu, aby im tam mohli byť poskytnuté tieto služby bez toho, aby boli obmedzované.<sup>24</sup> Podľa článku 52 ods. 1 ZFEÚ, na ktorý odkazuje článok 62 ZFEÚ, môže byť však táto sloboda predmetom obmedzení založených na dôvodoch vyplývajúcich z ochrany verejného poriadku, verejnej bezpečnosti a verejného zdravia.

38. Tieto situácie zahŕňajú aj prípady spadajúce do výkonu slobodného poskytovania služieb uvedeného v článku 56 ZFEÚ<sup>22</sup>.

39. Na základe ustálenej judikatúry sa podnik môže na jednej strane odvolávať na právo slobodného poskytovania služieb<sup>23</sup> voči členskému štátu, v ktorom je usadený, pokiaľ poskytuje služby príjemcom usadeným v inom členskom štáte. Na druhej strane toto právo

40. Zásada zákazu diskriminácie uvedená v článku 18 ZFEÚ bola vykonaná a konkretizovaná v oblasti voľného pohybu tovaru. Články 34 ZFEÚ a 35 ZFEÚ zakazujú množstvom obmedzenia vývozu a všetky opatrenia s rovnakým účinkom medzi členskými štátmi. Podľa článku 36 ZFEÚ môžu však byť

22 — Pozri tiež rozsudky z 5. marca 2009, UTECA, C-222/07, Zb. s. I-1407, body 37 a 38, ako aj citovanú judikatúru, a z 13. apríla 2010, Wall, C-91/08, Zb. s. I-2815, bod 32 a citovanú judikatúru.

23 — V súlade s článkom 57 ZFEÚ „sa za služby považujú plnenia, ktoré sa bežne poskytujú za odplatu, pokiaľ ich neupravujú ustanovenia o voľnom pohybe tovaru, kapitálu a osôb“. Tieto služby zahŕňajú najmä činnosti obchodného charakteru.

24 — Pozri najmä rozsudky z 19. januára 1999, Calfa, C-348/96, Zb. s. I-11, bod 16 a citovanú judikatúru; z 29. apríla 1999, Ciola, C-224/97, Zb. s. I-2517, bod 11 a citovanú judikatúru; z 3. júna 2010, Sporting Exchange, C-203/08, Zb. s. I-4695, bod 23 a citovanú judikatúru, ako aj Ladbrokes Betting & Gaming a Ladbrokes International, C-258/08, Zb. s. I-4757, bod 15 a citovanú judikatúru. Je tiež dôležité pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry slobodné poskytovanie služieb je špecifickým uplatnením práva každého občana Únie pohybovať sa a zdržiavať sa na území členských štátov (pozri v tejto súvislosti rozsudok z 20. mája 2010, Zanotti, C-56/09, Zb. s. I-4517, bod 24 a citovanú judikatúru).

niektoré obmedzenia odôvodnené, a to najmä dôvodmi verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo ochrany zdravia a života ľudí.

43. Článok 3 ods. 1 tohto dohovoru znie:

„Každá zmluvná strana prijme také opatrenia, ktoré môžu byť nevyhnutné na to, aby ako trestné činy podľa jej trestného práva boli ustanovené, ak sa spáchajú úmyselne:

## B — Medzinárodné záväzky

41. Dohovor Organizácie Spojených národov proti nedovolenému obchodovaniu s omamnými a psychotropnými látkami, prijatý vo Viedni 20. decembra 1988<sup>25</sup>, posilňuje a dopĺňa opatrenia stanovené Jednotným dohovorom Organizácie Spojených národov o omamných látkach, prijatým v New Yorku 30. marca 1961<sup>26</sup>, a Dohovorom Organizácie Spojených národov o psychotropných látkach, prijatým vo Viedni 21. februára 1971<sup>27</sup>.

a i) výroba, zhotovovanie, extrahovanie, príprava, ponúknutie, ponúknutie za účelom predaja, rozširovanie, predaj, dodávanie za akýchkoľvek podmienok, priekupníctvo, prevoz, tranzitná preprava, prevážanie, dovoz alebo vývoz akejkoľvek omamnej alebo psychotropnej látky, porušujúce ustanovenia Dohovoru z roku 1961, Dohovoru z roku 1961 s doplnkami alebo Dohovoru z roku 1971;

...

42. Všetky členské štáty, ako aj Únia sú zmluvnými stranami dohovoru Organizácie Spojených národov z roku 1988<sup>28</sup>.

c) iii) verejné podnecovanie alebo navádzanie iných osôb akýmkoľvek prostriedkami na spáchanie niektorého z [trestných činov] označených ako také v tomto článku, prípadne na nedovolené používanie omamných alebo psychotropných látok.“

25 — *Zbierka zmlúv Spojených národov*, 1990, zv. 1582, č. 1-27627, ďalej len „dohovor Spojených národov z roku 1988“.

26 — Dohovor v znení protokolu z roku 1972 (*Zbierka zmlúv Spojených národov*, zv. 520, č. 7515). Konopa sa nachádza medzi látkami, ktoré môžu byť obzvlášť zneužiteľné a spôsobíť neblahé účinky.

27 — *Zbierka zmlúv Spojených národov*, zv. 1019, č. 14956.

28 — Pokiaľ ide o Úniu, pozri rozhodnutie Rady 90/611/EHS z 22. októbra 1990 o uzatvorení v mene Európskeho hospodárskeho spoločenstva dohovoru Organizácie Spojených národov proti nedovolenému obchodu s omamnými a psychotropnými látkami (Ú. v. ES L 326, s. 56; Mim. vyd. 11/017, s. 173).

44. Na zozname omamných látok uvedených v Dohovore Organizácie spojených národov z roku 1988 sa nachádza aj konopa.

## C — Holandská právna úprava

45. V súlade so zákonom o omamných látkach z roku 1976 (Opiumwet 1976, ďalej len „zákon o omamných látkach“) je zakázaná držba, predaj, pestovanie, preprava, výroba, dovoz a vývoz omamných látok. Tieto konania sú trestnými činmi v prípade všetkých drog, vrátane konopy a jej derivátov, okrem prípadu, že sa používajú na lekárske, vedecké alebo výskumné ciele, a za podmienky, že na to bolo získané predchádzajúce povolenie.

46. Politika tolerancie, ktorú Holandské kráľovstvo prijalo vo vzťahu k predaju a užívaniu „mäkkých drog“, je výsledkom dlhodobého procesu vytvárania, ktorého smerovanie bolo definované najmä v roku 1972 vládnu správu komisie Baan<sup>29</sup> a v roku 1995 správou „Politika v oblasti drog v Holandsku: kontinuita a zmena“<sup>30</sup>.

47. Táto politika sa zakladá na rozlišovaní medzi drogami nazývanými „tvrdé“, ktoré vyvolávajú neakceptovateľné riziko pre zdravie, ako sú opiáty, kokaín, kodeín, heroín, extáza,

29 — *Werkgroep Verdoovende Middelen, Achtergronden en risico's van druggebruik (Baan rapport)*, Staatssecretaris van Sociale Zaken en Volksgezondheid en van de Minister van Justitie, Haag 1972.

30 — Táto správa bola uverejnená holandskou vládou (ministerstvo zahraničných vecí a i., 1995).

konopný olej alebo tiež amfetamíny a LSD (zoznam I) a drogami nazývanými „mäkké“, ktoré zahŕňajú konopu a jej deriváty, ktoré nevyvolávajú rovnaké obavy, hoci sa vždy považujú za „rizikové“ (zoznam II)<sup>31</sup>.

48. Keďže riziká spojené s užívaním „mäkkých drog“ sú „akceptovateľné“, stratégia prijatá holandským zákonodarcom je rozmanitejšia ako stratégia uplatňovaná voči „tvrdým drogám“. Držba „mäkkých drog“ na osobné užívanie je dekriminalizovaná a ich predaj v striktno obmedzenom množstve a za kontrolovaných podmienok sa toleruje. Holandský zákonodarca smeruje k tomu, aby sa vyhol stigmatizácii a marginalizácii užívateľov „mäkkých drog“ a usiluje sa o oddelenie trhu „tvrdých drog“ od trhu „mäkkých drog“ vytvorením sociálnej bariéry zabráňujúcej prechod od jedných drog k druhým.

49. Politika tolerancie sa uplatňovala v rámci smerníc priamo vyhlásených kolégiom prokurátorov. Tieto smernice so silou zákona stanovujú priority holandskej prokuratúry, pokiaľ ide o vyšetrovanie a trestné stíhanie

31 — Tamže.

porušení zákona o omamných látkach.<sup>32</sup> Súdne orgány sa opierali o zásadu trestného stíhania v súlade so zákonom na účely vedenia selektívnej represívnej politiky, pričom nezačínali systematicky trestné stíhania proti malým obchodom s omamnými látkami a za prioritu považovali represiu obchodovania s omamnými látkami a represiu významnej trestnej činnosti.

50. Holandské úrady tiež tolerovali predaj malých množstiev výrobkov na báze konopy v centrách mládeže, drobnými dílermi („huisdealer“). Túto politiku ďalej rozšírili aj na coffeeshopy predávajúce dospelým v rámci podnikateľskej činnosti („op commerciële basis“).

51. Podľa holandskej právnej úpravy sú coffeeshopy podniky prístupné verejnosti spadajúce do kategórie zariadení rýchleho občerstvenia (horeca), ako sú snackbary alebo fritérie, kde možno konzumovať potraviny, ale predaj alkoholických nápojov je zakázaný. Miestne úrady, a to radnica, prokurátor a policajný náčelník, môžu povoliť zriadenie týchto coffeeshopov za nasledujúcich podmienok.

32 — Pozri najmä smernice holandskej prokuratúry týkajúce sa politiky výskumu a trestného stíhania porušení uvedených v zákone o omamných látkach (*Nederlandse Staatscourant* 1980, č. 137), z 21. októbra 1994 (*Nederlandse Staatscourant* 1994, č. 203) a z 10. septembra 1996 (*Nederlandse Staatscourant* 1996, č. 187).

52. Zriadenie coffeeshopov je najprv podmienené získaním licencie. Tieto coffeeshopy musia odpovedať rovnakým podmienkam riadenia a hygieny ako podniky občerstvenia. Naopak, ako bolo zdôraznené pri pojednávaní, táto licencia nepokrýva predaj konopy, ktorý, pripomínam, technicky zostáva deliktom.

53. Ďalšie podmienky, za ktorých môže byť predaj konopy tolerovaný, sú definované smernicami holandskej prokuratúry. Tieto podmienky, obvykle nazývané „kritériá AHOJ-G“, sú nasledujúce:

- A („affichering“): žiadna reklama okrem stručného údaja v dotknutom podniku,
- H („harddrugs“): zákaz ponúkať alebo predávať tvrdé drogy,
- O („overlast“): podnik nesmie spôsobiť škodlivé vplyvy; škodlivými vplyvmi sa rozumejú prípady spôsobené premávkou a parkovaním okolo coffeeshopov, hluk a znečistenie, ktoré to spôsobuje, ako aj prítomnosť klientov, dokonca narkomanov, ktorí sa tam potulujú,

— J („jeugdigen“): prístup do coffeeshopov a predaj drog nepľnoletým (mladším ako 18 rokov) je zakázaný,

tohto zákona.<sup>33</sup> Starosta môže tiež nariadiť dočasné alebo konečné zatvorenie coffeeshopu, pokiaľ prevádzkovateľ coffeeshopu nedodrží uvedené kritériá.

— G („grote hoeveelheden“): prevádzkovateľ nemôže predáť viac ako 5 gramov konopy jednej osobe za jeden deň, teda množstvo normálne predávané na osobnú potrebu.

57. Starosta Maastrichtu sa rozhodol tolerovať obmedzený počet coffeeshopov, v protiklade s ostatnými obcami, ktoré nestanovujú žiadny limit alebo uplatňujú nulovú toleranciu.

54. „Skladovanie“ konopy tolerované v coffeeshope nesmie v nijakom prípade prekročiť 500 gramov.

55. Uplatnenie tejto politiky prislúcha miestnym úradom. V rámci tripartitnej dohody stanovujú starosta, prokurátor a náčelník polície priority obce, pokiaľ ide o predaj „mäkkých drog“ na jej území. Kritériá AHOJ-G predstavujú minimálny podklad tejto politiky a miestne úrady môžu vydávať prísnejšiu právnu úpravu pridávaním ďalších podmienok, ako to bolo v prípade vo veci samej. Tieto právne úpravy sú preskúmateľné správnym súdom.

58. Od roku 2004, ako to príslušní ministri pripomenuli v septembri 2009, sa Holandské kráľovstvo usiluje o posilnenie právnej úpravy týkajúcej sa zriadenia coffeeshopov, ako aj o prítvrdenie opatrení určených na boj proti organizovanej trestnej činnosti.<sup>34</sup> Holandské kráľovstvo sa pokúša tiež odpovedať na problémy, ktoré spôsobujú cezhraničný ohlas jeho politiky a znížiť problémy verejného poriadku a verejnej bezpečnosti, ktoré spôsobuje významný a zvyšujúci sa prílev drogových turistov na jeho území v spolupráci s dotknutými obcami. Okrem problémov s premávkou a parkovaním mnohé sťažnosti podané rezidentmi sa týkajú nielen hluku a obťažovania

56. Článok 13b zákona o omamných látkach priznáva obecným úradom mnohé právomoci, aby boli sankcionované škodlivé vplyvy a problémy spôsobené porušením ustanovení

33 — Pozri tiež článok 174a obecného zákona (Gemeentewet), zákona o mestských zónach (špeciálne opatrenia) (Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek) a článok 16 zákona o ubytovaní (Woningwet).

34 — Pozri list o konope (cannabisbrief), ktorý 23. apríla 2004 poslali traja ministri zodpovední za politiku v oblasti drog holandskému parlamentu a ktorý tento parlament schválil 30. júna 2004, ako aj list z 11. septembra 2009 uvedený v poznámke pod čiarou 6 týchto návrhov.

spôsobeného zhromažďovaním sa užívateľov konopy, ktorí užívajú drogy na verejnosti, ale aj škodlivými vplyvmi spôsobenými sieťami organizovanej trestnej činnosti okolo coffeshopov a prítomnosťou dílerov a narkomanov, ktorí môžu zanechávať za sebou použité striekačky alebo vstupovať do hál budov.<sup>35</sup> Tieto problémy sa koncentrujú najmä v prihraničných zónach s Belgickom, Nemeckom a Francúzskom. Podľa informácií od starostu Maastrichtu na pojednávaní prilákalo 14 coffeshopov tejto obce približne 10 000 návštevníkov denne, 74 000 každý týždeň a trochu viac než 3,9 milióna za rok. Okrem toho 70 % z týchto návštevníkov nemá bydlisko v Holandsku.

že zvolili politiku vymiznutia, čo sa zdá byť prípad obce Maastricht.<sup>36</sup> Iné obce sa rozhodli obmedziť otváracie hodiny podniku (uzavretie na konci týždňa a po večeroch) alebo množstvo predanej či uskladnenej konopy. Nakoniec niektoré zaviedli kritérium vzdialenosti, zakazujúce vybudovanie coffeshopov neďaleko určitých inštitúcií, ako sú školy alebo psychiatrické nemocnice. Podľa starostu Maastrichtu sa zdá, že tieto opatrenia neumožnili významne znížiť drogovú turistiku.

59. Podľa holandskej vlády musia navrhnuté opatrenia umožniť návrat k pôvodnému účelu coffeshopov, ktoré musia byť predajným miestom pre rezidentov, v ktorých si títo môžu kúpiť, prípadne užívať konopu v bezpečnom a príjemnom prostredí. Na podnet holandskej vlády miestne verejné orgány teda posilnili ich právnu úpravu tým, že obmedzili počet coffeshopov v ich lokalite, alebo tým,

60. Do tohto kontextu spadá sporné opatrenie. Toto opatrenie tým, že zakazuje prístup do coffeshopov nerezidentom, predstavuje prvé opatrenie<sup>37</sup>, ktorým sa obec usiluje o zníženie drogovej turistiky a s ňou spojených škodlivých vplyvov.

61. Sporné opatrenie, založené na mieste bydliska, prijala 20. decembra 2005 Gemeenteraad (obecná rada) obce Maastricht a stalo sa účinným 13. januára 2006. Ako uviedol starosta Maastrichtu na pojednávaní, uplatnenie tohto opatrenia bolo zastavené vzhľadom na

35 — Ako starosta Maastrichtu doplnil na pojednávaní, 82 % obyvateľov obce Maastricht trpelo významnými škodlivými vplyvmi z dôvodu prílevu drogových turistov.

36 — Pripomienky, ktoré predložil starosta Maastrichtu na pojednávaní.

37 — To jasne vyplýva z listov ministrov z 23. apríla 2004 a 11. septembra 2009, uvedených v poznámke pod čiarou 34 týchto návrhov, ako aj z diskusií na pojednávaní.

návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý bol podaný na Súdnom dvore.

62. Podľa článku 2.3.1.3e prvého odseku všeobecného policajného nariadenia obce Maastricht (Algemene plaatselijke verordening) v znení z roku 2006 (ďalej len „APV“) sa prevádzkovateľovi zariadenia uvedeného v článku 2.3.1.1 prvom odseku písm. a) bode 3 APV zakazuje umožniť prístup do zariadenia iným osobám ako rezidentom alebo týmto osobám umožniť sa tam zdržiavať. Pojem „zariadenie“ je definované uvedeným ustanovením ako priestor prístupný verejnosti, v ktorom podnik poskytuje, s použitím alebo bez použitia automatu, potraviny a nealkoholické nápoje, ktoré klienti nie sú povinní konzumovať na mieste.<sup>38</sup> Pojmom „rezident“ sa podľa článku 2.3.1.1 prvého odseku písm. d) APV označujú osoby, ktoré majú svoje skutočné bydlisko v Holandsku.

63. Článok 2.3.1.3e druhý odsek APV stanovuje, že starosta môže rozhodnúť, že predchádzajúce ustanovenia sa neuplatnia na jeden alebo viacero typov zariadení, ktoré sú uvedené v APV v celej obci alebo v jednom či vo viacerých obvodoch obce, ktoré toto nariadenie spresňuje.

<sup>38</sup> — Tak, ako to vyplýva z ústnych pripomienok starostu Maastrichtu a holandskej vlády na pojednávaní.

64. Nariadením z 13. júla 2006 starosta vylúčil z uplatnenia sporného opatrenia všetky zariadenia uvedené v článku 2.3.1.1 prvom odseku písm. a) bode 3, s výnimkou coffeeshopov, čajovní a ostatných zariadení bez ohľadu na ich označenie.

65. Podľa článku 2.3.1.5a prvého odseku písm. f) APV starosta môže vyhlásiť zariadenie uvedené v článku 2.3.1.1 prvom odseku písm. a) bode 3 APV za zatvorené, a to na dobu určitú alebo neurčitú, pokiaľ prevádzkovateľ zariadenia koná v rozpore so sporným opatrením.

### III — Skutkový stav a konanie vo veci samej

66. Nariadením zo 7. apríla 1994 pán Josemans získal povolenie na prevádzkovanie coffeeshopu Easy Going v Maastrichte, t. j. zariadenia, v ktorom sa okrem nealkoholických nápojov a potravín predávajú a konzumujú „mäkké drogy“. Vydanie tohto povolenia záviselo od dodržania podmienok stanovených v APV.

67. Pri dvoch kontrolách uskutočnených 16. februára a 8. mája 2006 policajné orgány obce Maastricht konštatovali, že do tohto zariadenia boli napriek kritériu rezidencie



stanovenému v spornom opatrení vpustení štátni príslušníci Únie, ktorí nemajú pobyt v Holandsku.

nerezidentom prístup do coffeeshopov správny a primeraný prostriedok na obmedzenie drogovej turistiky a škodlivých vplyvov, ktoré sú s ňou spojené?

68. Na základe APV sa starosta Maastrichtu rozhodol nariadením zo 7. septembra 2006 toto zariadenie dočasne uzavrieť.

3. Uplatňuje sa zákaz diskriminácie medzi občanmi na základe štátnej príslušnosti, ktorý je uvedený v článku [18 ZFEÚ] v spojení s článkom [21 ZFEÚ], na právnu úpravu o prístupe nerezidentov do coffeeshopov, ak sa ustanovenia [ZFEÚ] o voľnom pohybe tovaru a slobodnom poskytovaní služieb neuplatňujú?

#### IV — Prejudiciálne konanie

69. Raad van State rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

4. Ak je to tak, je v tejto súvislosti nepriamo vykonané rozdielne zaobchádzanie s rezidentmi a nerezidentmi odôvodnené a je zákaz umožniť nerezidentom prístup do coffeeshopov správny a primeraný prostriedok na obmedzenie drogovej turistiky a s ňou spojených škodlivých účinkov?“

„1. Vztahuje sa na [opatrenie], o aké ide vo veci samej, o prístupe nerezidentov do coffeeshopov, úplne alebo čiastočne [ZFEÚ] a osobitne voľný pohyb tovaru alebo sloboda poskytovania služieb, alebo aj zásada zákazu diskriminácie podľa článku [18 ZFEÚ] v spojení s článkom [21 ZFEÚ]?

#### V — Analýza

70. Prejudiciálne otázky položené vnútroštátnym súdom pokrývajú dve otázky, ktoré postupne preskúvam.

2. Ak sa ustanovenia [ZFEÚ] o voľnom pohybe tovaru alebo slobodnom poskytovaní služieb uplatňujú, je zákaz umožniť

71. Prvou otázkou je, či opatrenie prijaté miestnym verejným orgánom v rámci

všeobecne záväzného nariadenia, ktoré vyhradzuje prístup do coffeeshopov holandským rezidentom, spadá do pôsobnosti *ratione materiae* práva Únie a najmä zásady zákazu diskriminácie, voľného pohybu osôb, slobodného poskytovania služieb a voľného pohybu tovaru v zmysle článku 35 ZFEÚ.

72. Druhá otázka je tá, či prípadne takéto opatrenie predstavuje obmedzenie jednej z týchto základných zásad, ktoré môže byť odôvodnené bojom proti drogovej turistike a s ňou spojeným škodlivým vplyvom.

#### A — Úvodné pripomienky

73. Pred týmto preskúmaním prejudiciálnych otázok položených vnútroštátnym súdom by som chcel uviesť úvodnú pripomienku týkajúcu sa ustanovení práva Únie, ktoré podľa môjho názoru vyžadujú výklad.

74. Vnútroštátny súd vo svojom rozhodnutí identifikuje štyri ustanovenia Zmluvy, s ktorými by podľa neho mohlo byť sporné opatrenie v rozpore. V tejto súvislosti uvádza zásadu zákazu diskriminácie uvedenú v článku 18 ZFEÚ, zásadu voľného pohybu osôb priznanú v článku 21 ZFEÚ, zásadu voľného

pohybu tovaru v zmysle článku 35 ZFEÚ a nakoniec zásadu slobodného poskytovania služieb uvedenú v článku 56 ZFEÚ.

75. Myslím si, že medzi štyrmi zásadami uvedenými vnútroštátnym súdom treba prípadne preskúmať súlad sporného opatrenia iba na základe slobodného poskytovania služieb uvedeného v článku 56 ZFEÚ.

76. Toto opatrenie sa týka predovšetkým poskytovania služieb. Podľa APV sú coffeeshopy reštauračné zariadenia prístupné verejnosti, v ktorých sa v súlade s prevádzkovou licenciou, vydanou obcou, predávajú potraviny a nealkoholické nápoje. Tieto tovary môžu byť konzumované na mieste alebo si ich možno vziať so sebou. Aj keď existujú situácie, v ktorých klienti vyvážajú kúpený tovar, táto činnosť je vedľajšou a neoddeliteľnou aktivitou samotného predaja a neodôvodňuje preskúmanie sporného opatrenia vo vzťahu k zásade voľného pohybu tovaru a najmä článku 35 ZFEÚ.<sup>39</sup>

77. Okrem toho, keďže zásada slobodného poskytovania služieb je špecifickým výrazom zásady zákazu diskriminácie a predstavuje

<sup>39</sup> — Rozsudok z 10. marca 2005, Hermann, C-491/03, Zb. s. I-2025, body 21 a 27.

tiež zvláštne uplatnenie práva každého občana Únie pohybovať sa a zdržiavať sa na území členských štátov, nebude potrebné, aby Súdny dvor rozhodol na základe článkov 18 ZFEÚ a 21 ZFEÚ.<sup>40</sup>

78. Naopak, navrhujem Súdnu dvoru, aby podal výklad pravidiel, ktoré vnútroštátny súd výslovne neuviedol vo svojich prejudiciálnych otázkach.

79. Okolnosť, že vnútroštátny súd z formálnej stránky položil prejudiciálnu otázku s odkazom na určité ustanovenia práva Únie, nebráni tomu, aby Súdny dvor poskytol vnútroštátnemu súdu všetky prvky výkladu, ktoré môžu byť užitočné na rozhodnutie veci, ktorú prejednáva, a to bez ohľadu na to, či v texte svojich otázok na ne odkázal, alebo nie. V tejto súvislosti prináleží Súdnu dvoru získať zo všetkých prvkov, ktoré poskytol vnútroštátny súd, a najmä z odôvodnenia rozhodnutia vnútroštátneho súdu, prvky práva Únie, ktoré si vyžadujú výklad so zreteľom na predmet sporu.<sup>41</sup>

80. V prejednávanom prípade uvádzam, že otázka, ktorú položil vnútroštátny súd, sa netýka až tak predaja nedovolených spotrebných produktov, ako predaja omamných látok. Spor vo veci samej sa týka dôsledkov takejto tolerancie a predovšetkým opatrení, ktoré môžu byť prijaté s cieľom chrániť verejný poriadok pred problémami spôsobenými drogovou turistikou. Takéto obavy vyplývajú výslovne z článkov 4 ZEÚ a 72 ZFEÚ a podľa môjho názoru sú predmetom článku 71 ods. 5 dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda. Navrhujem preto, aby Súdny dvor vykladal tieto ustanovenia s cieľom poskytnúť vnútroštátnemu súdu užitočnú odpoveď, ktorá mu umožní posúdiť súlad sporného opatrenia a rozhodnúť predložený spor.

*B — O vylúčení sporného opatrenia z pôsobnosti článku 56 ZFEÚ*

81. V praxi, na rozdiel od snackbarov a ostatných zariadení rýchleho občerstvenia, kde si klient kupuje sódočku a rôzne sendviče, ktoré si možno vziať so sebou, hlavnou činnosťou coffeeshopov je predaj a užívanie konopy. Ide o ich prvoradú funkciu, a preto je v tejto veci

40 — Pozri judikatúru citovanú v poznámke pod čiarou 22 týchto návrhov.

41 — Rozsudky z 11. marca 2008, Jäger, C-420/06, Zb. s. I-1315, body 46 a 47; z 5. marca 2009, Kattner Stahlbau, C-350/07, Zb. s. I-1513, body 24 až 26, a z 27. októbra 2009, ČEZ, C-115/08, Zb. s. I-10265, bod 81 a citovaná judikatúra.

nutné prijať prístup, ktorý musí byť vierohodný a realistický.

82. Je zásada slobodného poskytovania služieb zaručená Zmluvou určená na to, aby sa uplatnila na predaj omamných látok? Inými slovami, môže sa zodpovedný vedúci coffee shopu dovoľávať tejto zásady na účely odôvodnenia svojej činnosti a môže sa štátny príslušník členského štátu dovoľávať tejto slobody, aby mohol ísť užívať drogy do iného členského štátu?

83. Myslím si, že všetky tieto otázky vyžadujú zápornú odpoveď.

84. Je zrejmé, že zavedenie vnútorného trhu a vytvorenie príslušnej právnej úpravy kladie určité ťažkosti vo vzťahu k omamným látkam. Aj keď sú medzinárodné záväzky jasné, bolo potrebných niekoľko zásahov Súdneho dvora, aby bola stanovená zásada, podľa ktorej omamné látky vrátane konopy nie sú tovarmi ako iné a sú vylúčené z právnej úpravy, ktorá sa má uplatňovať na vnútorný trh, keďže obchodovanie s nimi je nezákonné.<sup>42</sup>

85. Vzhľadom na pravidlá vnútorného trhu nie sú omamné látky súčasťou tej istej

kategórie. Ide o rozdiel týkajúci sa nie povahy tovarov, ale ich konečného účelu. Podľa ustálenej judikatúry omamné látky môžu mať lekárske alebo vedecké uplatnenie, na ktoré sa vzťahuje právna úprava vnútorného trhu.<sup>43</sup>

86. To nie je prípad omamných látok protiprávne dovezených alebo určených na nezákonné účely. Táto zásada bola stanovená Súdny dvorom po tom, čo sa niektoré členské štáty pokúsili uplatniť colnú a daňovú právnu úpravu na tieto látky.

87. Keď sa na Súdny dvor obrátili nemeckí drogoví priekupníci odsúdení na vysoké colné pokuty za obchodovanie s omamnými látkami (heroín), Súdny dvor stanovil v rozsudku Horvath<sup>44</sup> zásadu neuplatniteľnosti Spoločného colného sadzovníka na výrobky, na ktoré sa vzťahuje úplný zákaz dovozu a uvádzania do obehu vo všetkých členských štátoch. Súdny dvor uvádza, že „zavedenie Spoločného colného sadzovníka neponecháva členskému štátu právomoc uplatniť clo na pašované dovezené omamné látky..., pričom mu ponecháva úplnú slobodu pri postihovaní spáchaných trestných činov prostredníctvom trestného práva so všetkými dôsledkami,

43 — Pozri najmä rozsudok z 28. marca 1995, Evans Medical a Macfarlan Smith, C-324/93, Zb. s. I-563.

42 — Pozri v tejto súvislosti, pokiaľ ide o judikatúru uvedenú v bodoch 85 až 90 týchto návrhov, tézu Havy, V.: Politika Európskej únie v oblasti omamných látok. In: *Collection droit de l'Union européenne*. Bruylant: Brusel 2008, s. 406.

44 — Rozsudok z 5. februára 1981, 50/80, Zb. s. 385. Táto vec sa týkala určenia cla uplatniteľného na množstvo heroínu kúpeného na čiernom trhu v Amsterdame a nájdeného pri prechode holandsko-nemeckej hranice.

ktoré tieto činy zahŕňajú, aj vo finančnej oblasti“. Pre Súdny dvor preto pašované omamné látky odôvodňujú nie vyberanie ciel, ale iba prijatie represívnejších vnútroštátnych opatrení.

a musí tiež prispievať k rozvoju medzinárodného obchodu a k zníženiu prekážok v obchodovaní.<sup>48</sup> Colná právna úprava je určená na to, aby sa uplatňovala na omamné látky len v prípade, že sú súčasťou hospodárskeho obehu Únie, teda pokiaľ sú dovezené legálne. Keďže pre ostatné omamné látky je táto činnosť nezákonná a nekonkuruje zákonnej činnosti, Spoločný colný sadzovník ako právny základ posúdenia hodnoty tovarov sa neuplatní.

88. Táto judikatúra bola potvrdená a spresnená. V rozsudkoch Wolf<sup>45</sup> a Einberger<sup>46</sup> Súdny dvor uvádza, že zákaz vyberania ciel z omamných látok vyplýva zo skutočnosti, že omamné látky nemôžu byť zahrnuté do hospodárskeho obehu Únie. Spresňuje, že „žiadny colný dlh nevznikne pri dovoze omamných látok, ktorých cieľom je použitie na lekárske a vedecké účely a ktoré nie sú súčasťou hospodárskeho obehu, na ktorý prísne dohliadajú príslušné orgány“<sup>47</sup>. Súdny dvor stanovil tiež rozdiel medzi omamnými látkami dovezenými s cieľom použiť ich na lekárske a vedecké účely a tými, ktoré sú nezákonne dovezené. Okrem toho poznamenáva, že na dovoz omamných látok do Únie sa nevzťahujú ciele, ktoré sleduje colná úprava. Colná úprava prispieva k cieľom uvedeným v článku 3 ZEÚ

89. Toto riešenie bude prebraté Súdny dvorom o niekoľko rokov na daň z pridanej hodnoty („ďalej len „DPH“). Aj keď podľa Súdneho dvora zásada daňovej neutrality, na ktorej je založená smernica v oblasti DPH, neumožňuje zovšeobecňujúce rozlišovanie medzi povolenými transakciami a nepovolenými transakciami, existuje výnimka z tejto zásady, a to v prípade, ak zákaz spočívajúci na nejakej činnosti je taký absolútny, že vôbec nemôže konkurovať povolenej činnosti.

45 — Rozsudok z 26. októbra 1982 (221/81, Zb. s. 3681), týkajúci sa určenia cla uplatniteľného na množstvo heroínu a kokainu kúpeného žalobcom vo veci samej na čiernom trhu v Nemecku a v Holandsku a ďalej ním predaného v rozpore s nemeckým zákonom o omamných látkach.

46 — Rozsudok z 26. októbra 1982 (240/81, Zb. s. 3699), týkajúci sa určenia cla uplatniteľného na množstvo morfia, ktoré po tom, čo bolo nezákonne dovezené do Nemecka, bolo predané vo Švajčiarsku, v rozpore s nemeckým zákonom o omamných látkach.

47 — Už citované rozsudky Horvath (bod 16) a Einberger (bod 16).

90. Keďže na nezákonný obeh omamných látok v rámci Únie sa nevzťahujú ciele uvedené spoločným systémom DPH a tento obeh je predmetom absolútneho zákazu, nemôže konkurovať žiadnej inej zákonnej činnosti,

48 — Už citované rozsudky Horvath (bod 13) a Einberger (bod 13).

a preto nemôže spôsobiť vyberanie dane.<sup>49</sup> Toto riešenie bude viackrát uplatnené na rôzne situácie, akými je dovoz morfia do Únie, jeho ďalší predaj do tretieho štátu<sup>50</sup> alebo predaj amfetamínov na území Únie<sup>51</sup>. V rozsudku Vereniging Happy Family Rustenburgerstraat<sup>52</sup> Súdny dvor uvádza, že odôvodnenie tiež platí pre nezákonné dodávky omamných látok na báze konopy, ktoré „aj keď sú v niektorých členských štátoch považované za „mäkké drogy“, sú predmetom úplného zákazu dovozu a predaja v [Únii]“<sup>53</sup>.

založeného na presadzovaní mieru, svojich hodnôt a blaha svojich národov.<sup>54</sup> Na tento účel slobodné poskytovanie služieb musí umožniť zlepšenie kvality života občanov Únie tým, že dá možnosť prístupu k výberu výrobkov a služieb najlepšej kvality za najlepšiu cenu. Musí tiež umožniť žiť v spoločnosti, v ktorej je zaručený vyvážený a trvalý hospodársky a sociálny pokrok. Okrem toho, ako to jasne vyplýva z článku 168 ZFEÚ, slobodné poskytovanie služieb musí zaručiť vysokú úroveň ochrany ľudského zdravia a jeho výkon musí predovšetkým umožniť zníženie škodlivých účinkov drog na zdravie občanov Únie.

91. Táto judikatúra, založená na zvláštnych charakteristikách omamných látok a na cieľoch, ktoré sleduje Únia, sa mi zdá dokonale použiteľná na prejednávanú vec.

92. Tak ako európska colná a daňová právna úprava, aj zásada slobodného poskytovania služieb je nástroj umožňujúci Únii dosiahnuť ciele, ktoré si stanovila. Obzvlášť musí táto zásada prispievať k vybudovaniu priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti

93. Týmto spôsobom nemožno činnosť predaja konopy považovať za legitímnu. Táto činnosť, zakázaná členskými štátmi, banalizuje užívanie čím ďalej tým rôznejších látok, napriek posilneniu právnej úpravy. Keďže je tolerovaná, vedie k „demokratizácii“ užívania omamných látok, ktorých škodlivosť na ľudské zdravie je potvrdená. Postihuje sociálne a kognitívne funkcie jednotlivcov, akými sú koncentrácia a pozornosť, zhoršuje určité problémy mentálneho zdravia, akými sú úzkosť a depresia, a preto spôsobuje konštantné zvyšovanie žiadostí o liečbu spojenú s užívaním omamných látok.

49 — To je tiež prípad falošných peňazí. Pozri v tejto súvislosti rozsudok zo 6. decembra 1990, Witzemann, C-343/89, Zb. s. I-4477.

50 — Rozsudok z 28. februára 1984, Einberger, 294/82, Zb. s. 1177.

51 — Rozsudok z 5. júla 1988, Mol, 269/86, Zb. s. 3627.

52 — Rozsudok z 5. júla 1988, 289/86, Zb. s. 3655.

53 — Bod 25.

54 — Článok 3 ZEÚ.

94. Takáto činnosť, ktorá sa údajne udržuje v striktno definovaných medziach, spôsobuje problémy verejného poriadku, ktoré som opísal. Tieto škodlivé vplyvy spojené s drogovou turistikou sú hrozbou pre bezpečnosť a blaho občanov Únie a podľa smerníc holandskej prokuratúry odôvodňujú uzatvorenie coffeeshopov.

95. Tieto škodlivé vplyvy sú podporované ďalšími fenoménmi, ktoré sú všetky v rozpore s týmito smernicami.

96. Tak ako je v zásade zakázaná reklama v coffeeshopoch, prostredníctvom internetu získala táto reklama novú podporu, dynamickejšiu a so svetovým rozsahom. Keďže tento nástroj umožňuje zlepšiť svet komunikácie a výmeny informácií, rovnako robí reklamu tomuto typu zariadení, umožňujúcim predaj a užívanie nedovolených drog. Určitý počet coffeeshopov disponuje svojou vlastnou internetovou stránkou, na ktorej sa nachádza „menu“ ponúkané zariadením, ale kde sa tiež ponúka služba dovozu konopy alebo semien konopy do domu. Katalóg je presný, platenie zabezpečené a dodanie diskkrétne. Je zrejmé, že takáto reklama nabáda nielen na užívanie konopy, ale aj na nezákonné pestovanie, čo sa mi zdá v plnej miere v rozpore so záväzkami podpísanými členskými štátmi v rámci

Dohovoru Spojených národov z roku 1988 a Jednotnej akcie 96/750<sup>55</sup>.

97. Ďalej, hoci je predaj „tvrdých drog“ v coffeeshopoch zakázaný, priťahujú dílerov, čo skôr podporuje, než zabraňuje prechodu od „mäkkých drog“ k „tvrdým drogám“. V tejto súvislosti sa pýtam, v akom rozsahu intenzívne a dlhodobé užívanie silnej konopy a zmiešanej s takisto škodlivými látkami, ako sú olovo, leštidlo, alebo aj s expirovanými liekmi, nepredstavuje takú vážnu hrozbu pre zdravie a blaho jednotlivcov ako užívanie LSD.

98. Nakoniec, ak prevádzkovateľ nemôže v zásade predat' viac ako 5 gramov konopy jednej osobe za deň (podľa holandskej vlády ide o množstvo normálne predpokladané na osobnú spotrebu), zdá sa mi, že jednotlivec sa môže voľne vrátiť do trinástich ostatných coffeeshopov obce Maastricht, aby tam kúpil oveľa vyššie množstvo, ako je to, ktoré sa normálne predpokladá na osobnú spotrebu.

55 — Pripomínam, že podľa článku 3 ods. 1 písm. c) bodu iii) Dohovoru Spojených národov z roku 1988 a článku 9 Jednotnej akcie 96/750 sa zmluvné strany zaväzujú, aby ako trestné činy boli medziiným ustanovené verejné podnecovanie alebo navádzanie iných osôb akýmkoľvek prostriedkami na spáchanie trestných činov užívania alebo výroby konopy a zaväzujú sa preukázať obozretnosť, pokiaľ ide o využívanie internetu.

99. Obmedzenie tejto činnosti okrem toho obsahuje rozpory.

100. Hoci sa predaj konopy toleruje v medziach stanovených smernicou holandskej prokuratúry, pestovanie, preprava, výroba, dovoz a vývoz omamných látok zostávajú podľa zákona o omamných látkach zakázanými činnosťami, ktoré môžu byť trestne postihované, takže, ako uviedla holandská vláda na pojednávaní, prevádzkovateľ coffeeshopu nesie riziko, pričom na otázky Súdneho dvora táto vláda priznala, že predmetný systém bol „právne... v praxi nevysvetliteľný“. Tým, že táto politika neupravovala žiadne „režim činností“, uľahčuje smerovanie k nezákonným obehom a zvyšuje riziko, že konopa predávaná v coffeeshopoch bude zlej kvality a zmiešaná.

101. Podľa APV klienti coffeeshopov nie sú povinní užívať konopu na mieste.<sup>56</sup> Môžu si ju vziať so sebou. Aj keď si niekto kúpi malé množstvo konopy určené na jeho osobnú spotrebu, iný si ho kúpi viac a na rozdiel od holandských rezidentov sa vystavuje trestnému stíhaniu za nezákonný vývoz alebo dovoz omamných látok.

102. Podľa toho, čo bolo uvedené na pojednávaní, obmedzenia tolerantnej politiky, ktorú praktizuje Holandské kráľovstvo, sú dokonale dokreslené procesom, ktorý začali 3. novembra 2009 holandské orgány proti coffeeshopu CheckPoint v Terneuzene na belgickej hranici. Tento coffeeshop, ktorý skladoval viac ako 200 kg konope, privítal vyše 3000 klientov denne, predovšetkým belgických a francúzskych, obsluhovaných po prevzatí očíslovaného lístka. 17 obžalovaní sú stíhaní za účasť na organizovanej zločineckej skupine a za obchodovanie s drogami a najmä za vývoz konopy, ktorú uvedení predávali cudzincom.

103. Tieto skutočnosti preukazujú, pokiaľ by to bolo potrebné, že predaj konopy nijako neprispieva k blahu občanov Únie, spôsobuje závažné problémy verejnému poriadku a podkopáva základy legitímneho hospodárstva tým, že umožňuje zločineckým skupinám dostať sa na trh. Ktokoľvek pestuje, prepravuje, vyrába, dováža, vyváža, ponúka alebo prenecháva na akýkoľvek účel omamné látky, sa jasne dostáva mimo zákonnej hospodárskej sféry vnútorného trhu a namiesto požívania výhod založených na spoločnom trhu môže byť len trestne stíhaný.

56 — Pozri článok 2.3.1.1 prvý odsek písm. a) bod 3 APV.



104. Táto činnosť, aj keď sa v členskom štáte toleruje, vôbec nemôže spadať do pôsobnosti slobodného poskytovania služieb, ako je zarúčené článkom 56 ZFEÚ.

predávajú aj dovolené spotrebné produkty, akými sú potraviny a nealkoholické nápoje.

105. Ak by som mal pripustiť opak a potvrdiť tézu, ktorú zastáva pán Josemans, viedlo by to k rozhodnutiu, že slobody pohybu zarúčené Zmluvou sú v konečnom dôsledku určené na pokrytie všetkých požívatín, ktoré môžu byť ohodnotené na trhu, a všetky služby, ktoré môžu byť ponúkané na trhu, bez ohľadu na ich zákonnosť a záväzky prijaté členskými štátmi. Využitím základných slobôd by takisto mohlo byť legitimizované obchodovanie s omamnými látkami. Takéto odôvodnenie musí byť odmietnuté, lebo rovnakým spôsobom sa môže uplatniť aj na pašovanie ľudí, prostitúciu maľoletých alebo pedofilnú pornografiu, a to by predstavovalo neprijateľné poškodenie pri vybudovaní priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, založenom na právnom štáte a dodržiavaní základných práv.

108. Prístup, ktorý je nutné v tejto veci prijať, musí byť vierohodný a realistický. Otázka, ktorú položil vnútroštátny súd, sa netýka ani tak predaja vedľajších výrobkov, ako predaja omamných látok, v zásade na účely osobnej spotreby. Dôvodom existencie coffeeshopov nie je to, že by malo ísť o miesto na užívanie, akými sú miesta, kam si osoby prichádzajú vypiť sódočku alebo kúpiť si sendvič, ale malo by to byť veľmi zvláštne miesto, kde si možno kúpiť a užívať konopu. Táto špecifickosť, ktorú nemožno ignorovať, je jasne preukázaná dvoma konštatovaniami.

106. Preto sa domnievam, že sporné opatrenie, ktoré vyhradzuje prístup do coffeeshopov výlučne holandským rezidentom, nespadá do pôsobnosti slobodného poskytovania služieb uvedeného v článku 56 ZFEÚ.

109. Prvé konštatovanie sa týka povahy problému, ktorý vzniká v tejto veci. Tento problém sa skutočne týka trestnoprávej politiky založenej na posúdení zásady trestného stíhania v súlade so zákonom, ktorý za podmienok stanovených súdnymi orgánmi Holandského kráľovstva na vnútroštátnej úrovni odôvodňuje prijatý tolerantný postoj. Toto posúdenie sa týka výlučne predaja konopy, lebo predaj čaju zatiaľ nikdy negeneroval delikvenciu a nebol predmetom nijakej trestnoprávej represie. Obchodovanie s dovolenými spotrebnými produktmi sa mi zdá nepoužiteľné

107. Podľa môjho názoru tento záver nemožno spochybníť ani okolnosťou, že coffeeshopy

a predstavuje podľa môjho názoru nepravdivý problém.

110. Druhé konštatovanie sa týka prevádzkovania coffeeshopov. V protiklade s inými podnikmi v sektore malého občerstvenia vyžaduje otvorenie coffeeshopu nielen získanie prevádzkovej licencie, ale najmä splnenie kritérií AHOJ-G. Len dodržiavanie týchto kritérií podmieňuje otvorenie a zachovanie tohto typu podnikov. Každé z týchto kritérií, ak sa posudzuje izolovane, umožňuje pochopiť špecifickosť týchto podnikov a dospieť k záveru, že činnosť coffeeshopov je v praxi výlučne určená na predaj a užívanie konopy. Finančné výsledky poskytnuté pánom Josemansom túto skutočnosť potvrdzujú. Zatiaľ čo obrat dosiahnutý coffeeshopom Easy Going, pokiaľ ide o predaj konopy, sa zvyšoval, za prvý štvrtrok roka 2010 na 10 miliónov eur, pokiaľ ide o predaj produktov malého občerstvenia, je toto číslo 552 400 eur.<sup>57</sup> Ako potvrdila holandská vláda na pojednávaní, posledná uvedená činnosť predstavuje všeobecne čiastku medzi 2,5 % až 7,1 % celkového obratu coffeeshopov v obci Maastricht (v danom prípade 5,5 % pre coffeeshop Easy Going), čiže časť relatívne zanedbateľnú. Zdá sa mi evidentné, že turista, ktorý precestoval niekoľko

desiatok, dokonca stoviek kilometrov, aby sa dostal do Maastrichtu, vstúpi do viacerých coffeeshopov, aby si radšej kúpil hašíš alebo marihuanu, než aby si vypil čaj, pričom v obci Maastricht sa okrem toho nachádza viac než 500 zariadení rýchleho občerstvenia.<sup>58</sup>

111. Preto vzhľadom na zanedbateľnú časť a na vedľajšiu povahu, ktorú má obchodovanie s dovolenými spotrebnými produktmi, si myslím, že by bolo neprirodené rozdeliť preskúmanie súladu sporného opatrenia na základe dvoch typov činností. Pod zámienkou, že by takéto opatrenie mohlo predstavovať obmedzenie slobodného poskytovania vedľajších služieb, riskujem, že by pravidlá Zmluvy mohli v konečnom dôsledku slúžiť záujmom obchodovania s drogami.

112. So zreteľom na tieto úvahy vyzývam Súdny dvor, aby odpovedal, že opatrenie prijaté miestnym verejným orgánom v rámci všeobecne záväzného nariadenia, ktorý vyhradzuje prístup do coffeeshopov holandským rezidentom, nespadá do pôsobnosti slobodného poskytovania služieb uvedeného v článku 56 ZFEÚ.

57 — Na pojednávaní pán Josemans spresnil, že priemerný ročný obrat čajovne v Maastrichte bol v roku 2007 rádovo 200 000 eur.

58 — Podľa môjho názoru na tomto základe vydala obec Maastricht zákaz vstupu do podniku. Nebolo by koherentné ani účinné umožniť vstup tisícom osôb, ktorým by po vstupe do podniku bolo zakázané tieto látky predávať. To by mohlo byť nebezpečné.

*C — O súlade sporného opatrenia vo vzťahu k povinnostiam prislúchajúcim členskému štátu z dôvodu zachovania vnútroštátneho verejného poriadku a európskeho verejného poriadku*

113. Vzhľadom na závažnosť tejto veci vo vzťahu k fungovaniu Únie a v duchu spolupráce s vnútroštátnym súdom si myslím, že teraz je nevyhnutné vykladať ustanovenia práva Únie, ktoré špecificky smerujú k ochrane verejného poriadku a boja proti nezákonnému dopytu po omamných látkach.

114. Cieľom sporného opatrenia je boj proti citlivému fenoménu, ktorým je drogová turistika. Táto turistika sa rozvinula v dôsledku odstránenia kontrol na vnútorných hraniciach Spoločenstva a zosilnela pre liberálnu politiku, ktorú praktizuje Holandské kráľovstvo vo vzťahu k užívaniu a predaju konopy.

115. Tento fenomén spôsobuje vážne problémy v Holandsku a obzvlášť v jeho pohraničných oblastiach, predstavujúc aj „nepripustný zásah do bývania a života“ rezidentov.<sup>59</sup> Sporné opatrenie vedie rovnako k obmedzeniu

problémov s premávkou a parkovaním a znižuje hluk a ťažkosti spôsobené zhromažďovaním sa fajčiarov a ich vstupovaním do hál budov. Tiež je odpoveďou na škodlivé vplyvy a mestské násilie, ktoré môže byť spôsobené prítomnosťou dílerov, narkomanov a organizovaných zločineckých skupín v obci.<sup>60</sup>

116. V tejto súvislosti vzniká potreba prijatia sporného opatrenia podľa článkov 4 ZEÚ a 72 ZFEÚ. Pripomínam, že podľa týchto ustanovení sú členské štáty zodpovedné za zachovanie verejného poriadku na ich území a že podľa ustálenej judikatúry sú oprávnené určiť opatrenia, ktoré by ho zachovali v súlade s ich vnútroštátnymi potrebami.<sup>61</sup> Ak sa preukáže, že pojem verejný poriadok má byť vykladaný restriktívne a že sa ho možno dovoľávať len v prípade reálnej a dostatočne vážnej hrozby proti základnému záujmu spoločnosti, je nepochybné, že drogová turistika,

<sup>60</sup> — Odkaz na ten istý list.

<sup>61</sup> — V súlade s ustálenou judikatúrou právo Únie neukladá členským štátom „jednotnú škálu hodnôt“, pokiaľ ide o posúdenie správania, ktoré by mohlo byť považované za správanie v rozpore s verejným poriadkom (pozri v tejto súvislosti rozsudok z 20. novembra 2001, Jany a i., C-268/99, Zb. s. I-8615, bod 60 a citovanú judikatúru). Podľa Súdneho dvora len samotné členské štáty majú posúdiť riziká zásahov do verejného poriadku na ich vlastnom území. Tieto okolnosti sa rôznia nielen medzi jednotlivými štátmi a v jednotlivých obdobiach, ale aj na základe sociálneho kontextu, v ktorom sa nachádza štát, a dôležitosti, ktorú prisudzuje legitímnemu cieľu vzhľadom na právo Únie (pozri v tejto súvislosti rozsudky zo 4. decembra 1974, van Duyn, 41/74, Zb. s. 1337, bod 18; z 9. decembra 1997, Komisia/Francúzsko, C-265/95, Zb. s. I-6959, bod 33; z 15. júna 1999, Heinonen, C-394/97, Zb. s. I-3599, bod 43, a zo 14. marca 2000, Église de scientologie, C-54/99, Zb. s. I-1335, bod 17 a citovanú judikatúru).

<sup>59</sup> — Pozri bod 5 listu troch ministrov poverených protidrogovou politikou z roku 2004, uvedený v poznámke pod čiarou 34 týchto návrhov.

vo vzťahu k problémom, ktoré spôsobuje, spadá pod tento pojem.<sup>62</sup>

117. Drogová turistika však spôsobuje aj závažné škodlivé dôsledky na verejnom poriadku Únie. Toto klamlivé pomenovanie v skutočnosti skrýva medzinárodné obchodovanie s omamnými látkami a udržiava organizované zločinecké činnosti, ktoré, ako uznala Rada v Štokholmskom programe, ohrozujú vnútornú bezpečnosť Únie.<sup>63</sup> Tieto ohlasy sú o to závažnejšie, že zasahujú účinnosť represívnejších opatrení prijatých susednými členskými štátmi. Tento fenomén sa sám osebe nepopierateľne týka európskej a medzinárodnej dimenzie a na tejto úrovni sa členské štáty zaviazali proti nemu bojovať.

118. Aj keď neexistuje, ako to uvádza judikatúra, „jednotná škála hodnôt, pokiaľ ide o posúdenie správania, ktoré by mohlo byť považované za správanie v rozpore s verejným poriadkom“<sup>64</sup>, nič to nemení na tom,

že jedným z cieľov Únie je vybudovanie priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, v ktorom je zaručená zvýšená úroveň bezpečnosti občanov Únie, v súlade s článkom 3 ods. 2 ZEÚ. Na tento účel sa členské štáty rozhodli bojovať proti drogovej turistike vo všetkých dimenziách a prostredníctvom kombinácie prístupov.

119. Okrem uzatvorenia bilaterálnych a multilaterálnych dohôrov podporených rezolúciou z roku 1996<sup>65</sup> a približovania praxe policajných a colných služieb uvedených v Jednotnej akcii 96/750,<sup>66</sup> sa členské štáty zaviazali prijať opatrenia nevyhnutné na predchádzanie nezákonného obchodovania s omamnými látkami v rámci dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda.

62 — Pozri v tejto súvislosti rozsudky Calfa (už citovaný), ako aj z 29. apríla 2004, Orfanopoulos a Oliveri (C-482/01 a C-493/01, Zb. s. I-5257), v ktorom Súdny dvor pripustil, že boj proti obchodu s omamnými látkami spadá do zachovania verejného poriadku. Pozri tiež už citovaný rozsudok Heinonen, v ktorom Súdny dvor rozhodol, že boj proti rôznym formám trestnej činnosti spojeným s užívaním alkoholu vedie k ochrane vnútornej bezpečnosti štátu. V tejto veci fínska vláda odôvodnila svoje opatrenie obmedzujúce dovoz alkoholu tým, že užívanie takéhoto výrobku, ktoré sa významne zvýšilo, spôsobilo najmä banalizovanie soferovania v opitosti, zvýšenie a zhoršenie násilnia, ako aj objavenie sa a nárast ilegálnych trhov.

63 — Pozri bod 4.1 Štokholmského programu, na ktorý sa odkazuje v poznámke pod čiarou 16 týchto návrhov.

64 — Pozri rozsudok Jany a i., už citovaný, bod 60 a citovaný judikatúrou.

65 — Pozri poznámku pod čiarou 10 týchto návrhov. V tejto rezolúcii Rada vyzvala členské štáty, aby uzavreli bilaterálne a multilaterálne dohody s cieľom rozšíriť výmenu informácií, praxe a zlepšili spoluprácu na účely boja proti narkoturistike. Bez ohľadu na to, či to bude na bilaterálnej alebo multilaterálnej úrovni, Holandské kráľovstvo a susedné členské štáty musia pracovať na účinných stratégiách pri riešení problémov verejného poriadku a bezpečnosti, ktoré sú pre ne spoločné, a štruktúrovať svoju spoluprácu. V rámci ich bilaterálnej dohody o policajnej spolupráci, podpísanej v Haagu 20. apríla 1998, sa Holandské kráľovstvo a Francúzska republika rozhodli koordinovať svoje akcie na účely boja proti drogovej turistike a štruktúram, ktoré sú v pozadí [dohoda o spolupráci v oblasti polície a bezpečnosti medzi vládou Francúzskej republiky a vládou Holandska (dekrét č. 99-350 z 29. apríla 1999, o uverejnení tejto dohody, JORF zo 6. mája 1999, s. 6797)].

66 — Pozri poznámku pod čiarou 11 týchto návrhov. Podľa článku 1 až 3 tejto jednotnej akcie pripomínam, že členské štáty sa zaviazali približovať svoje právne predpisy a prax svojej polície, colných služieb a súdnych orgánov na účely boja proti nezákonnému pohybu omamných látok v rámci Spoločenstva, a najmä proti drogovej turistike.

120. Predovšetkým podľa článku 71 ods. 5 tohto dohovoru sa zmluvné strany budú všemožne usilovať o prevenciu a boj proti nedovolenému dopytu po omamných látkach a jeho negatívnym dôsledkom, pričom konopa je tam výslovne uvedená. Podľa tohto ustanovenia za opatrenia prijaté na tento účel „nesú zodpovednosť jednotlivé zmluvné strany“. Je nutné konštatovať, že sporné opatrenie je v plnom rozsahu v súlade s týmto záväzkom.<sup>67</sup>

121. V kontexte, keď drogová turistika narastá a poškodzuje základy, na ktorých má spočívať priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, vedie sporné opatrenie k obmedzeniu uvedených dôsledkov. Zodpovedá tiež povinnostiam, ktorým sa členské štáty musia prispôbiť na základe článkov 4 ZEÚ a 72 ZFEÚ, ako aj na základe článku 71 ods. 5 dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda. Len tu sa nachádza právny dôvod jeho nevyhnutnej zhody.

122. Je nesporné, že drogová turistika generuje a v každom prípade podporuje cezhraničné nezákonné obchodovanie s omamnými látkami a súčasne spája ostatné trestné činnosti. Boj proti tomuto fenoménu musí zároveň predstavovať hlavný cieľ sledovaný právom Únie a spoločný záujem všetkých členských

štátov. Zákonodarca Únie to pochopil a nadobudnutie účinnosti Amsterdamskej zmluvy<sup>68</sup> a potom Lisabonskej zmluvy dodali boju proti nedovolenému obchodovaniu s omamnými látkami a organizovanej trestnej činnosti inú dimenziu. Zákonodarca Únie tým, že priznal, že ide o oblasti obzvlášť závažnej trestnej činnosti s cezhraničným rozmerom vyplývajúcom z povahy alebo dôsledkov týchto trestných činov alebo z osobitnej potreby bojovať proti nim na spoločnom základe, priznal nevyhnutnosť zabezpečiť minimálnu harmonizáciu vnútroštátnych právnych predpisov, pokiaľ ide o definíciu jej činnosti a sankcií, ktoré sa na ne uplatnia.<sup>69</sup> Tieto ustanovenia spôsobili, že sa nezákonné obchodovanie s omamnými látkami stalo súčasťou toho, čo sa nazýva „eurozločiny“, a pripomínam, že keďže podľa Štokholmského programu tieto „eurozločiny“ ohrozujú vnútornú bezpečnosť Únie, sú „naliehavým problémom, na ktorý je nutné dopovedať jasne a globálne“<sup>70</sup>. Preto podľa môjho názoru bude sporné opatrenie platné aj v prípade neexistencie problémov vo vnútroštátnom verejnom poriadku, a to iba na základe povinnosti prispieť k ochrane európskeho verejného poriadku.

123. Keďže v prejednávanej veci predstavuje toto opatrenie nielen vyjadrenie práva členského štátu na zachovanie jeho vnútroštátneho verejného poriadku, ale aj jeho povinnosti voči ostatným členským štátom prispieť

68 — Pozri najmä článok 32 EÚ, ako aj rámcové rozhodnutie 2004/757.

69 — Článok 83 ods. 1 ZFEÚ.

70 — Pozri poznámku pod čiarou 63 týchto návrhov.

67 — Článok 75 tohto dohovoru.

k zabezpečeniu európskeho verejného poriadku v súlade s podpísanými záväzkami, musí byť toto opatrenie validované na základe vyššie uvedených ustanovení.

124. Vzhľadom na všetky tieto skutočnosti navrhujem Súdnemu dvoru, aby vnútroštátnemu súdu uviedol, že opatrenie prijaté

miestnym verejným orgánom v rámci všeobecne záväzného nariadenia, ktorý vyhradzuje prístup do coffeeshopov holandským rezidentom, nie je v rozpore s článkami 4 ZEÚ a 72 ZFEÚ ani s článkom 71 ods. 5 dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda, keďže toto opatrenie predstavuje vyjadrenie jemu priznaného práva na zachovanie vnútroštátneho verejného poriadku pred problémami spôsobenými drogovou turistikou alebo splnenie jeho povinnosti prispieť k zabezpečeniu európskeho verejného poriadku.

## VI — Návrh

125. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem Súdnemu dvoru, aby na prejudiciálne otázky položené Raad van State odpovedal takto:

1. Opatrenie prijaté miestnym verejným orgánom v rámci všeobecne záväzného nariadenia, ktoré vyhradzuje prístup do coffeeshopov holandským rezidentom, nespadá do pôsobnosti slobodného poskytovania služieb uvedeného v článku 56 ZFEÚ.

2. Takéto opatrenie nie je v rozpore s článkami 4 ZEÚ a 72 ZFEÚ ani s článkom 71 ods. 5 dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda zo 14. júna 1985, uzatvorená medzi vládami štátov hospodárskej únie Beneluxu, Nemeckej spolkovej republiky a Francúzskej republiky o postupnom zrušení kontrol na ich spoločných hraniciach, podpísaného v Schengene 19. júna 1990, keďže toto opatrenie predstavuje vyjadrenie práva priznaného verejnému orgánu na zabezpečenie vnútroštátneho verejného poriadku pred problémami spôsobenými drogovou turistikou alebo splnenie jeho povinnosti prispieť k zabezpečeniu európskeho verejného poriadku.