



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
PEDRO CRUZ VILLALÓN
prednesené 19. decembra 2012¹

Vec C-216/11

**Európska komisia
proti**

Francúzskej republike

„Žaloba o nesplnenie povinnosti — Smernica 92/12/EHS — Články 8 a 9 — Výrobky podliehajúce spotrebnej dani — Tabakové výrobky nadobudnuté v jednom členskom štáte a prepravené do iného členského štátu — Kritériá posúdenia obmedzení prepravy výrobkov podliehajúcich spotrebnej dani — Voľný pohyb tovaru — Článok 34 ZFEÚ — Vzťah medzi základnou slobodou a sekundárnym právom — Postupné uplatnenie sekundárneho práva a základnej slobody“

1. V tejto žalobe o nesplnenie povinnosti Európska komisia navrhuje, aby Súdny dvor určil, že Francúzska republika si nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú po prvé z článkov 8 a 9 smernice 92/12/EHS² o všeobecnom systéme, držbe, preprave a kontrole tovarov podliehajúcich spotrebným daniam, a po druhé z článku 34 Zmluvy o fungovaní Európskej únie. Francúzska republika navrhuje zamietnuť žalobu podanú Komisiou.

2. Táto vec kladie zaujímavú otázku, ktorá sa vo všeobecnosti týka žalôb o nesplnenie povinnosti, v ktorých sa postupne uvádzajú ustanovenia sekundárneho práva a základné slobody. Komisia vo svojej žalobe vytýka Francúzskej republike, že porušila tak články 8 a 9 smernice 92/12, ako aj voľný pohyb tovaru zakotvený v článku 34 ZFEÚ. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora sekundárne právo, ktoré podrobnejšie upravuje slobody pohybu, *procesne nahrádza* tieto slobody a v zásade sa stáva jediným kritériom posudzovania. Skutočnosť, že výhrada Komisie bola uplatnená v žalobe o nesplnenie povinnosti, vyvoláva procesný problém spôsobujúci určité ťažkosti, ktorým sa budem zaoberať v týchto návrhoch.

I – Právny rámec

A – Právo Únie

3. Články 34 ZFEÚ a 36 ZFEÚ majú tento obsah:

„Článok 34

Množstevné obmedzenia dovozu a všetky opatrenia s rovnocenným účinkom sú medzi členskými štátmi zakázané.

¹ — Jazyk prednesu: španielčina.

² — Smernica z 25. februára 1992 (Ú. v. ES L 76, s. 1; Mim. vyd. 09/001, s. 179) zrušená smernicou Rady 2008/118/ES zo 16. decembra 2008 o všeobecnom systéme spotrebných daní (Ú. v. EÚ L 9, s. 12).

...

Článok 36

Ustanovenia článkov 34 a 35 nevyklučujú zákazy alebo obmedzenia dovozu, vývozu alebo tranzitu tovaru odôvodnené princípmi verejnej morálky, verejným poriadkom, verejnou bezpečnosťou, ochranou zdravia a života ľudí a zvierat, ochranou rastlín, ochranou národného kultúrneho bohatstva, ktoré má umeleckú, historickú alebo archeologickú hodnotu, alebo ochranou priemyselného a obchodného vlastníctva. Tieto zákazy a obmedzenia však nesmú byť prostriedkami svojoľnej diskriminácie alebo skrytého obmedzovania obchodu medzi členskými štátmi.“

4. Smernica 92/12 zosúladzuje systémy držby, prepravy a kontroly tovarov podliehajúcich spotrebným daniam, medzi ktoré patrí tabak a alkoholické nápoje.

5. V siedmom odôvodnení smernice sa uvádza, že „na stanovenie toho, že výrobky, ktoré podliehajú spotrebnej dani, nie sú držané na súkromné, ale na komerčné účely, musia členské štáty brať do úvahy množstvo kritérií“.

6. Kritériá, na ktoré odkazuje citované odôvodnenie, sú vyjadrené v článkoch 8 a 9 smernice, ktoré znejú:

„Článok 8

Pokiaľ ide o výrobky získané [nadobudnuté – *neoficiálny preklad*] súkromnými osobami pre ich vlastné použitie a nimi prepravované, princíp získavania vnútorného trhu [zásada, ktorou sa riadi vnútorný trh – *neoficiálny preklad*] stanovuje, že spotrebná daň sa má vyberať v členskom štáte, v ktorom boli získané [nadobudnuté – *neoficiálny preklad*].

Článok 9

1. Bez ohľadu na články 6, 7 a 8, sa spotrebná daň má vyberať tam, kde [má vyberať v prípade, ak – *neoficiálny preklad*] sa výrobky pre spotrebu v členskom štáte skladujú na komerčné účely v inom členskom štáte.

V tomto prípade bude daň povinná [splatná – *neoficiálny preklad*] v členskom štáte, na ktorého území sa nachádzajú výrobky, a bude sa vyberať od vlastníka [držiteľa – *neoficiálny preklad*] výrobkov.

2. Z hľadiska stanovenia [Na stanovenie – *neoficiálny preklad*], že výrobky uvedené v článku 8 sú vymedzené [určené – *neoficiálny preklad*] na komerčné účely, členské štáty musia brať do úvahy [okrem iného – *neoficiálny preklad*] nasledovné:

- komerčné postavenie vlastníka [držiteľa – *neoficiálny preklad*] výrobkov a jeho dôvody ich držby,
- miesto, kde sú výrobky umiestnené, alebo ak je vhodné, druh dopravy [spôsob použitej prepravy – *neoficiálny preklad*],
- akýkoľvek dokument vzťahujúci sa na výrobky,
- druh [povahu – *neoficiálny preklad*] výrobkov,
- množstvo výrobkov.

Na účely aplikácie obsahu piatej zarážky prvého pododseku, členské štáty môžu stanoviť základný rozsah [smerné úrovne – *neoficiálny preklad*] výhradne ako formu evidencie [dôkazný prostriedok – *neoficiálny preklad*]. Tieto základné rozsahy [smerné úrovne – *neoficiálny preklad*] nemôžu byť nižšie než:

a) *Tabakové výrobky*

cigarety 800 položiek [kusov – *neoficiálny preklad*]

cigary [cigarky – *neoficiálny preklad*] (cigary vážiace nie viac ako 3 g každá) 400 položiek [kusov – *neoficiálny preklad*]

cigary 200 položiek [kusov – *neoficiálny preklad*]

tabak [fajčiarsky tabak – *neoficiálny preklad*] 1,0 kg

...“

7. Smernica 92/12 bola s účinnosťou od 1. apríla 2010 zrušená a nahradená smernicou 2008/118/ES. Lehota uvedená v odôvodnenom stanovisku Komisie sa však skončila 23. januára 2010. Preto na účely tohto konania je predmetom výkladu smernica 92/12, ktorej obsah v skutočnosti nie je podstatne odlišný, pokiaľ ide o kritériá určenia vlastného použitia.

B – *Vnútroštátne právo*

8. Na účely tohto konania Code général des impôts (Všeobecný daňový zákonník, ďalej len „CGI“) obsahuje viaceré ustanovenia týkajúce sa uplatniteľnosti spotrebnej dane na určité výrobky vrátane tabaku, z ktorých treba poukázať na tieto:

Článok 302 D I

„Daň sa vyberá:...

4. Bez ohľadu na bod 9 článku 458 a články 575 G a 575 H, pri zistení držby alkoholu, alkoholických nápojov a tabakových výrobkov vyrobených na obchodné účely vo Francúzsku, o ktorých držiteľ nemôže predložením sprievodného dokladu, faktúry alebo prípadne pokladničného dokladu preukázať, že sa nachádzajú v režime podmieneného oslobodenia od dane, že daň bola zaplatená vo Francúzsku alebo že je zabezpečená vo Francúzsku v súlade s článkom 302 U.

Na určenie, či sú tieto výrobky v držbe vo Francúzsku na obchodné účely, správny orgán vezme do úvahy tieto okolnosti:

- a) profesijná činnosť držiteľa výrobkov;
- b) miesto, kde sa tieto výrobky nachádzajú, spôsob použitej prepravy alebo doklady týkajúce sa týchto výrobkov;
- c) povaha týchto výrobkov;
- d) množstvo týchto výrobkov, najmä ak prekračujú smerné úrovne stanovené v článku 9 ods. 2...

...“

Článok 575 G

„Vyrobený tabak, ak jeho množstvo presahuje 1 kilogram, nemôže byť po jeho maloobchodnom predaji v obehu bez dokladu uvedeného v článku 302 M ods. II.“

Článok 575 H

„S výnimkou dodávateľov do skladov, predajcov v predajných miestach, osôb uvedených v článku 565 ods. 3, veľkoobchodníkov uvedených v článku 568 štvrtom odseku alebo – v množstvách stanovených výnosom ministra pre rozpočet – veľkoobchodníkov uvedených v prvom odseku uvedeného článku nikto nesmie držať v skladoch, v obchodných priestoroch alebo na palube dopravných prostriedkov viac ako 2 kilogramy vyrobeného tabaku.“

9. V čase uplynutia lehoty uvedenej v odôvodnenom stanovisku boli na internetovej stránke francúzskeho ministerstva financií uvedené rôzne praktické informácie určené nadobúdateľom výrobkov podliehajúcich spotrebnej dani, ktorí sa voľne pohybujú medzi Francúzskom a inými členskými štátmi. Ako sa uvádza v žalobe Komisie, informácie poskytnuté ministerstvom financií obsahovali takéto informácie:

„Všeobecné otázky

Ak si počas ciest v iných krajinách Únie zakúpite výrobky pre vlastné použitie, pri odchode z Francúzska alebo príchode do Francúzska nie ste povinný predložiť vyhlásenie ani zaplatiť poplatky a dane.

Musíte zaplatiť daň z pridanej hodnoty (DPH) priamo v krajine, v ktorej uskutočníte svoj nákup, podľa daňovej sadzby platnej v uvedenej krajine. Pokiaľ si zakúpite nápoje a tabak, právo Spoločenstva stanovuje smerné úrovne týkajúce sa nákupu súkromných osôb.

Pri prekročení nižšie uvedených úrovní uplatniteľných na tabak a alkohol francúzske colné orgány môžu v závislosti od iných kritérií považovať váš nákup za nákup obchodníka. V tomto prípade musíte zaplatiť príslušné dane a poplatky splatné vo Francúzsku za každý z výrobkov. Tieto úrovne sa uplatňujú aj v prípade odchodu z Francúzska do ktoréhokoľvek iného členského štátu Európskej únie.

Tabak

Vzhľadom na články 575 G a 575 H Všeobecného daňového zákonníka, zmenené a doplnené zákonom o financovaní sociálneho zabezpečenia na rok 2006, sa od 1. januára 2006 na nákup tabaku uskutočnený súkromnými osobami v inom členskom štáte Európskej únie s výnimkou desiatich nových členských štátov uplatňujú tieto ustanovenia:

— Bez povolenia na prevoz môžete prepravovať 5 kartónov cigariet (teda 1 kilogram tabaku).

Upozornenie: uvedená úroveň sa vzťahuje na každý osobný dopravný prostriedok alebo na každú osobu staršiu ako sedemnásť rokov v prípade hromadnej dopravy (pričom hromadnou dopravou sa rozumie akákoľvek doprava viac ako deviatich cestujúcich vrátane vodiča).

— Pre 6 až 10 kartónov musíte predložiť zjednodušený sprievodný doklad (ZSD). Pokiaľ kontrolovaný cestujúci nepredloží ZSD, vystavuje sa nebezpečenstvu zhabania tabaku a uloženia sankcie. Cestujúci sa môže vzdať tovaru. V takom prípade sa mu neuolí nijaké sankčné opatrenie.

— Na získanie tohto dokladu stačí dostaviť sa na prvý francúzsky colný úrad pri hranici.

- Dovozy viac ako 10 kartónov cigariet (alebo 2 kilogramov tabaku) je vo všetkých ostatných prípadoch zakázaný. Kontrolovaný cestujúci sa vystavuje nebezpečenstvu uloženia vyššie uvedených sankcií (zhabanie tabaku a sankcia).

V prípade hromadných dopravných prostriedkov (lietadlo, loď, autobus, vlak) sa tieto ustanovenia uplatňujú jednotlivo na každého cestujúceho.“

II – Konanie pred podaním žaloby

10. Dňa 20. novembra 2006 Komisia zaslala Francúzskej republike žiadosť o informácie týkajúcu sa ustanovení a administratívnej praxe v oblasti dovozu tabaku pochádzajúceho z iných členských štátov. Vzhľadom na informácie poskytnuté francúzskymi orgánmi im Komisia zaslala výzvu z 23. októbra 2007, v ktorej vytkla dotknutému členskému štátu porušenie článkov 8 a 9 smernice 92/12, ako aj vtedajšieho článku 28 ES (teraz článok 34 ZFEÚ).

11. Po žiadosti o doplnujúce informácie zaslanej francúzskym orgánom 4. júna 2008 Komisia 23. novembra 2009 zaslala svoje odôvodnené stanovisko, ktorým vyzvala Francúzsku republiku, aby do dvoch mesiacov od jeho doručenia prijala všetky opatrenia potrebné na prispôbenie svojich právnych predpisov a vnútroštátnej praxe. Komisia a francúzske orgány následne uskutočnili dve stretnutia, ktorých cieľom bolo stanoviť harmonogram a podmienky prispôbenia francúzskej právnej úpravy a praxe právu Únie. Listom z 15. júla 2010 francúzske orgány oznámili Komisii návrh ustanovení na zmenu a doplnenie vnútroštátnej právnej úpravy, ktorých cieľom bolo zosúladiť vnútroštátny právny poriadok s právom Únie.

12. V novembri 2010 bol Národnému zhromaždeniu doručený návrh finančného zákona o zmene a doplnení ustanovení spochybnených Komisiou. Dňa 21. decembra 2010 však Národné zhromaždenie odmietlo schváliť návrh zákona a ponechalo v platnosti ustanovenia, ktorých legalitu Komisia spochybňuje.

13. Vzhľadom na zamietnutie návrhu zákona Národným zhromaždením Komisia podala prejednávajúcu žalobu o nesplnenie povinnosti.

III – O žalobe

A – Tvrdenia účastníkov konania

14. Komisia po prvé tvrdí, že Francúzska republika porušuje články 8 a 9 smernice 92/12. Na podporu svojej žaloby Komisia uvádza, že:

- francúzska právna úprava nesprávne zavádza *objektívne a nemenné* kritériá na určenie, či je nákup tabaku v inom členskom štáte určený na vlastné použitie alebo na obchodné účely,
- francúzska právna úprava uplatňuje toto objektívne a nemenné kritérium na *všetky* nadobudnuté výrobky, a nie na každý druh výrobku posudzovaný jednotlivo,
- v prípade, ak daňovník cestuje vo vozidle, francúzska právna úprava uplatňuje toto objektívne a nemenné kritérium v závislosti od *každého vozidla*, a nie každej osoby posudzovanej jednotlivo,
- francúzska právna úprava po uplatnení tohto kritéria a zistení použitia na obchodné účely stanovuje *neprimerané sankcie*, keďže stanovuje „systematické“ zhabanie, ak množstvo tabaku prekročí dva kilogramy na vozidlo. Toto opatrenie sa neuplatní len v prípadoch existencie „dobrej viery“,

pričom tento pojem podľa Komisie nie je vymedzený vo vnútroštátnych predpisoch a vyvoláva právnu neistotu. Komisia tiež spochybňuje režim „vzdania sa“ tovaru, ktorý podľa jej názoru vôbec nie je odlišný od právomoci zhabať tovar.

15. Komisia po druhé tvrdí, že Francúzska republika porušila článok 34 ZFEÚ tým, že stanovila, že množstvo vyššie ako dva kilogramy tabaku alebo desať kartónov cigariet automaticky podlieha spotrebnej dani bez ohľadu na to, či sa preukáže, že je určené na vlastné použitie. Na podporu tejto výhrady Komisia poukazuje najmä na to, že hoci článok 575 H CGI odkazuje na držbu tabaku bez ohľadu na miesto jeho zakúpenia, tento článok sťažuje nákup tabaku v iných členských štátoch, a preto obmedzuje voľný pohyb tovaru. Komisia na preukázanie tohto tvrdenia uvádza, že kontroly určené na zabezpečenie uplatňovania tohto ustanovenia sú zamerané výlučne na hraničné priechody. Komisia sa tiež domnieva, že francúzske orgány nikdy neskrývali, že tieto ustanovenia nie sú zamerané na nadobudnutie tabakových výrobkov na území Francúzska, ale v iných členských štátoch s cieľom potlačiť jav, ktorý tieto orgány označili za „daňovú turistiku“.

16. Francúzska vláda v reakcii na prvý žalobný dôvod týkajúci sa nesplnenia povinnosti uvedený Komisiou tvrdí, že vnútroštátny právny poriadok a administratívna prax vôbec neporušujú smernicu 92/12, a to z týchto dôvodov:

- články 575 G a 575 H neupravujú spotrebnú daň z tabaku, ale držbu tabaku. Preto ustanovenia spochybnené Komisiou nesúvisia so smernicou 92/12 a nemožno ich na jej základe posudzovať,
- v prípade uplatnenia smernice 92/12 na spornú právnu úpravu táto právna úprava tiež vyžaduje zohľadnenie iných faktorov, ako je profesijná činnosť kupujúceho, použitý dopravný prostriedok alebo povaha výrobku. Skutočnosť, že v administratívnej praxi sa uplatňuje len jedno kritérium, údajne nemá vplyv na zlučiteľnosť článkov 575 G a 575 H so smernicou 92/12,
- pokiaľ ide o kritérium zohľadňujúce všetky výrobky, ktoré má osoba v držbe, a nie každý druh výrobku posudzovaný jednotlivo, článok 9 smernice 92/12 v tejto súvislosti nestanovuje nič bližšie. Pokiaľ tento aspekt nie je špecifikovaný, nemožno konštatovať, že francúzska právna úprava porušuje uvedené ustanovenie,
- pokiaľ ide o neprimeranosť právnej úpravy, francúzska vláda zdôrazňuje, že sankcie sa neuplatňujú „systematicky“, a tiež sa domnieva, že nie sú neprimerané.

17. Francúzska vláda tiež spochybňuje druhý žalobný dôvod týkajúci sa nesplnenia povinnosti súvisiaci s článkom 34 ZFEÚ a na podporu svojho stanoviska uvádza tieto tvrdenia:

- hoci francúzska vláda otvorene uznáva, že obmedzenie stanovené v článku 575 H predstavuje množstevné obmedzenie dovozu, tiež tvrdí, že toto opatrenie je odôvodnené, keďže jeho cieľom je ochrana zdravia a života ľudí, ako sa uvádza v článku 36 ZFEÚ,
- ochrana zdravia a života ľudí zakotvená vo vnútroštátnych predpisoch nespôsobuje svojvoľné rozdielne zaobchádzanie ani nepredstavuje neprimerané opatrenie.

B – Analýza

1. O prvom žalobnom dôvode týkajúcom sa nesplnenia povinnosti založenom na porušení článkov 8 a 9 smernice 92/12

18. Články 8 a 9 smernice 92/12 zavádzajú výnimku, podľa ktorej sú od zaplataenia spotrebnej dane oslobodené osoby, ktoré nadobudnú výrobky podliehajúce uvedenej dani „pre ich vlastné použitie“. V článku 9 sú vymenované viaceré kritériá, ktoré členské štáty „musia brať do úvahy“, pričom medzi tieto kritériá patrí komerčné postavenie, miesto, kde sú výrobky umiestnené, spôsob použitej prepravy, povaha výrobkov a ich množstvo.

19. Pokiaľ ide o toto posledné uvedené kritérium týkajúce sa množstva, uvedené ustanovenie priznáva členským štátom možnosť stanoviť „smerné úrovne výhradne ako dôkazný prostriedok“. Ďalej sú pre každý tabakový výrobok vymenované minimálne množstvá, ktoré členské štáty musia dodržať v prípade, ak použijú kvantitatívne kritérium ako dôkazný prostriedok.

20. Smernicou 92/12 boli zosúladené faktory, ktoré musí členský štát posúdiť pri určení, či bol tovar podliehajúci spotrebnej dani nadobudnutý na vlastné použitie alebo na obchodné účely. Hoci teda smernica predstavuje harmonizačný nástroj, ktorý priznáva členským štátom širokú mieru voľnej úvahy, ako to Súdny dvor už viackrát zdôraznil,³ tiež je nesporné, že tieto minimálne ustanovenia sa môžu v konkrétnych oblastiach zmeniť na taxatívne vymedzené požiadavky.⁴ V dôsledku toho členské štáty disponujú určitou mierou voľnej úvahy pri posudzovaní, či je výrobok určený na vlastné použitie alebo na obchodné účely, ale toto posúdenie sa uskutočňuje v rámci súboru kritérií vymedzeného článkom 9 smernice 92/12. Uvedený súbor kritérií obmedzuje rozsah diskrečnej právomoci členského štátu, keďže mu kategoricky a taxatívne ukladá viaceré obmedzenia, ktoré plnia funkciu hraničného kritéria.

21. Prvým kategorickým a taxatívnym obmedzením je povinnosť zohľadniť pri určovaní použitia výrobku viac ako jedno kritérium. Článok 9 ods. 2 smernice 92/12 je v tejto súvislosti veľmi jasný, keďže zdôrazňuje, že členské štáty „musia brať do úvahy okrem iného“ faktory vymenované vyššie.⁵ Akékoľvek vnútroštátne ustanovenie alebo prax, ktorá zohľadňuje napríklad len kvantitatívne kritérium, vybočuje zo súboru kritérií vymedzeného článkom 9 ods. 2.

22. Druhé kategorické a taxatívne obmedzenie je stanovené v rámci smerných úrovní uplatniteľných na kvantitatívne kritérium. V tejto súvislosti článok 9 ods. 2 druhý pododsek smernice 92/12 splnomocňuje členské štáty, aby stanovili smerné kvantitatívne úrovne, avšak „výhradne ako dôkazný prostriedok“. Ak teda členský štát bráni dotknutej osobe v predložení dôkazných prostriedkov, ktoré potvrdzujú jej stanovisko, v rozpore s tým, čo môže stanoviť kritérium použité v súlade so zákonom, tiež dochádza k prekročeniu článku 9 ods. 2.

23. Okrem toho tretie kategorické a taxatívne obmedzenie vyplýva zo systematického a teleologického výkladu článkov 8 a 9 smernice 92/12, lebo tieto články vyžadujú, aby členské štáty v prípade uplatnenia kvantitatívnych kritérií použili pri určovaní, či ide o použitie na obchodné účely, minimálne úrovne. Tieto minimálne úrovne sú vymenované v článku 9 ods. 2 a sú rozdelené v dvoch stupňoch v závislosti od tovaru (tabakové výrobky a alkoholické nápoje s príslušnými podkategóriami). Kvantitatívne úrovne výslovne neodkazujú na držiteľa tovaru, ale je zrejmé, že keď smernica stanovuje napríklad minimálnu úroveň 800 kusov cigariet, odkazuje na počet cigariet *na osobu*. Tento výklad potvrdzuje znenie článku 8, ktoré odkazuje na výrobky nadobudnuté „súkromnými osobami“.

3 — Pozri napríklad rozsudky z 15. júna 2006, Heintz van Landewijck (C-494/04, Zb. s. I-5381, bod 41), a z 13. decembra 2007, BATIG (C-374/06, Zb. s. I-11271, bod 38).

4 — Pozri okrem iného rozsudky z 18. decembra 2008, Afton Chemical (C-517/07, Zb. s. I-10427, body 36 a 37), a zo 17. júna 2010, British American Tobacco (Germany) (C-550/08, Zb. s. I-5515, bod 38).

5 — Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

Článok 9 ods. 1 smernice rovnako určuje, kto je daňovníkom v prípade použitia tovaru na obchodné účely, pričom stanovuje, že daň sa vyberá od „držiteľa výrobkov“. Preto sa minimálne úrovne vymenované v citovanom ustanovení smernice vzťahujú na *každého* držiteľa, teda ide o minimálne kritériá uplatniteľné jednotlivo na každú osobu.

24. Napokon štvrté a posledné kategorické a taxatívne obmedzenie spočíva vo výpočte kategórií výrobkov a v stanovení minimálnych kvantitatívnych úrovní. Článok 9 ods. 2 smernice 92/12 zavádza obmedzenia pre každú kategóriu výrobku a v prípade tabakových výrobkov sa tieto obmedzenia vzťahujú na cigarety, cigarky a cigary a na fajčiarsky tabak. Každá kategória má minimálnu kvantitatívnu úroveň. Hoci to smernica 92/12 výslovne nestanovuje, zo systematického výkladu v rovnakom zmysle, ako je výklad uvedený v predchádzajúcom bode týchto návrhov, vyplýva, že tieto obmedzenia sa majú uplatniť na každú kategóriu výrobku. Osoba teda môže mať pri sebe 799 kusov cigariet a 399 kusov cigariet bez toho, aby celkový počet všetkých výrobkov viedol k záveru, že ide o použitie na obchodné účely. Preto sa minimálne kvantitatívne úrovne uplatňujú v konečnom dôsledku *na osobu a na kategóriu výrobku*.

25. Vzhľadom na vyššie uvedené je zrejmé, že právna úprava a prax, ktoré zaviedla Francúzska republika, nezodpovedajú kritériám vymedzeným smernicou 92/12.

26. Po prvé tvrdenie Francúzskej republiky, že články 575 G a 575 H CGI neupravujú spotrebnú daň z tabaku, ale držbu tabaku, odporuje zneniu smernice 92/12. Bez ohľadu na to, aký je cieľ formálne deklarovaný sporným ustanovením, Súdny dvor musí zohľadniť jeho obsah a účinky, pričom ako bolo uvedené vyššie, tieto účinky tvoria právny základ administratívnej činnosti zavedenej francúzskou vládou. Článok 575 H CGI navyše nezavádza kvantitatívne kritérium, ale minimálnu kvantitatívnu úroveň 2 kilogramy vyrobeného tabaku na dopravný prostriedok, nad ktorú sa musí zaplatiť daň. Preto je úplne zrejmé, že obe ustanovenia CGI obsahujú základné pravidlá na úpravu spotrebnej dane z tabaku, ktorá je predmetom harmonizácie uskutočnenej smernicou 92/12.

27. Po druhé Francúzska republika tvrdí, že použitie len jedného kritéria na určenie účelu nadobudnutia výrobku je legálne. Ako som už však uviedol v bode 20 týchto návrhov, článok 9 ods. 2, ktorého obsah je úplne jasný, zdôrazňuje, že členské štáty „*musia* brať do úvahy *okrem iného*“ viaceré faktory, medzi ktoré patrí komerčné postavenie držiteľa výrobku, povaha výrobku a jeho množstvo.⁶ Taká vnútroštátna právna úprava, akou je francúzska právna úprava, podľa ktorej je jediným kritériom na určenie účelu nadobudnutia výrobku kvantitatívne kritérium, jednoznačne nespĺňa citovaný článok 9 ods. 2 smernice 92/12. Francúzska republika viackrát uznala, že v administratívnej praxi francúzske orgány používajú len jedno kritérium, a to kvantitatívne kritérium. Ako Súdny dvor už uznal v ustálenej judikatúre, aj keď sa administratívna prax odporujúca právu Únie uplatňuje vo vnútroštátnom právom rámci, ktorý je formálne v súlade s právom Únie, táto prax postačuje na určenie nesplnenia povinnosti.⁷ Keďže Francúzska republika uznala existenciu administratívnej praxe nezlučiteľnej s článkom 9 ods. 2 smernice 92/12, treba zamietnuť aj druhé tvrdenie žalovanej.

28. Po tretie Francúzska republika obhajuje systém výpočtu založený na použitom dopravnom prostriedku (a nie na jednotlivom držiteľovi výrobku) a na celkovom množstve výrobku určenom podľa hmotnosti (a nie na počte kusov každého druhu výrobku). V bodoch 22 a 23 týchto návrhov som vzhľadom na doslovný a systematický výklad smernice 92/12 poukázal na to, že touto smernicou boli zavedené minimálne kvantitatívne úrovne na osobu a kategóriu výrobku práve s cieľom zabrániť zavedeniu vnútroštátnych kritérií, ktoré vedú k neprimeranému obmedzeniu voľného pohybu tovaru, v tomto prípade tabaku a alkoholických nápojov. Použitie kritéria zakotveného tak v právnej úprave, ako aj v administratívnej praxi, založeného na vozidlách, a nie počte osôb, ako aj na celkovej hmotnosti výrobku, a nie počte kusov každej kategórie, nie je zlučiteľné s článkami 8 a 9 smernice 92/12.

6 — Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

7 — Pozri okrem iného rozsudky z 13. marca 1997, Komisia/Francúzsko (C-197/96, Zb. s. I-1489, bod 14); z 9. marca 2000, Komisia/Taliansko (C-358/98, Zb. s. I-1255, bod 17), a z 10. marca 2005, Komisia/Spojené kráľovstvo (C-33/03, Zb. s. I-1865, bod 25).

29. V súvislosti so sankčným režimom stačí poukázať na nezákonnosť noriem, ktoré majú zabezpečiť sankcie, aby sa dospelo k záveru, že Francúzska republika prijatím sankčného režimu opísaného vyššie tiež porušila články 8 a 9 smernice 92/12.

30. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem, aby Súdny dvor vyhovel prvému žalobnému dôvodu týkajúcemu sa nesplnenia povinnosti, ktorý uviedla Komisia.

2. O druhom žalobnom dôvode týkajúcom sa nesplnenia povinnosti založenom na porušení článku 34 ZFEÚ

31. Komisia sa tiež domnieva, že Francúzska republika si nespĺnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 34 ZFEÚ, tým, že prijala také ustanovenie, akým je článok 575 H CGI, a uplatňovala ho takým spôsobom, ktorý obmedzuje voľný pohyb tovaru. Hoci uvedené ustanovenie francúzskeho práva odkazuje na držbu tabaku bez ohľadu na miesto jeho nákupu, Komisia sa domnieva, že toto ustanovenie sťažuje nákup tabaku v iných členských štátoch, a preto obmedzuje voľný pohyb tovaru. Na preukázanie tohto tvrdenia Komisia poukazuje na to, že kontroly vykonávané francúzskymi orgánmi s cieľom zabezpečiť uplatňovanie uvedeného ustanovenia sa uskutočňujú výlučne na hraničných priechodoch medzi Francúzskom a susednými členskými štátmi.

32. Hoci Francúzska republika nepopiera, že sporné opatrenia majú obmedzujúci charakter, domnieva sa, že sa uplatní článok 36 ZFEÚ a konkrétnejšie odôvodnenie založené na ochrane verejného zdravia. Podľa názoru žalovaného štátu tieto opatrenia zodpovedajú cieľu ochrany verejného zdravia, nepredstavujú svojvoľnú diskrimináciu, ani nie sú neprimerané vzhľadom na sledovaný cieľ.

33. Ako som uviedol vyššie, Komisia prostredníctvom tohto druhého žalobného dôvodu týkajúceho sa nesplnenia povinnosti po tvrdení, že Francúzska republika si nespĺnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú zo smernice, namieta porušenie článku 34 ZFEÚ. Hoci predmet prvého žalobného dôvodu sa týka veľkého počtu vnútroštátnych ustanovení a administratívnej praxe, druhý žalobný dôvod sa týka jedného z týchto ustanovení, článku 575 H CGI, a niektorých z vyššie uvedených administratívnych postupov.

34. V každom prípade Komisia predpokladá, že články 8 a 9 smernice 91/12 a článok 34 ZFEÚ možno uplatniť postupne, v každom prípade, aspoň pokiaľ ide o tie aspekty žaloby, v ktorých sa prekrývajú oba žalobné dôvody týkajúce sa nesplnenia povinnosti. Ako však uvediem ďalej, takýto prístup naráža na viaceré ťažkosti.

35. Z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že „pokiaľ je určitá oblasť predmetom úplnej harmonizácie na úrovni Únie, každé vnútroštátne opatrenie, ktoré sa jej týka, sa musí posudzovať s ohľadom na ustanovenia tohto harmonizačného opatrenia a nie s ohľadom na primárne právo“⁸. Inak povedané, v dôsledku schválenia normatívneho aktu Únie dochádza k určitému procesnému nahradeniu alebo „atrahovaniu“, takže Zmluva ako nevyhnutné kritérium posudzovania je na účely rozhodnutia sporu nahradená aktom sekundárneho práva Únie. K tomuto účinku logicky dochádza len vtedy, keď normatívny akt Únie vyčerpávajúcym spôsobom upravuje určitú oblasť, či už všeobecne a pre celé odvetvie, alebo osobitne a len vo vzťahu ku konkrétnym aspektom.

36. Z dôvodov, ktoré uvediem ďalej, je však potrebné zdôrazniť, že účinok „nahradenia“ je výlučne *procesný*, keďže z hľadiska koexistencie ustanovení si Zmluva a smernica v celom rozsahu zachovávajú svoju platnosť a všeobecnú uplatniteľnosť.

8 — Táto formulácia už implicitne vyplývala z judikatúry, ale výslovne bola vyjadrená v rozsudku z 12. októbra 1993, Vanacker a Lesage (C-37/92, Zb. s. I-4947, bod 9), a ustálila sa vo veľkom počte rozhodnutí Súdneho dvora, spomedzi ktorých možno okrem mnohých iných poukázať na rozsudky z 13. decembra 2001, DaimlerChrysler (C-324/99, Zb. s. I-9897, bod 32); z 11. decembra 2003, Deutscher Apothekerverband (C-322/01, Zb. s. I-14887, bod 64), a zo 14. decembra 2004, Radlberger (C-309/02, Zb. s. I-11763, bod 53).

37. Vzťah medzi základnými slobodami a normatívnymi aktmi sekundárneho práva však nebol v judikatúre vždy vymedzený tak jednoznačne, ako by to bolo vhodné. Z judikatúry by na prvý pohľad mohlo vyplývať, že ide o vzťah založený na uplatniteľnosti, takže existencia normatívneho aktu sekundárneho práva by si vyžadovala neuplatnenie základnej slobody stanovenej v Zmluve. Nasvedčujú tomu niektoré formulácie Súdneho dvora, ktoré vzbudzujú dojem, že existuje *hmotnoprávne* kritérium, na základe ktorého sa určuje uplatniteľnosť noriem práva Únie, v tomto prípade normatívnych aktov, ktoré podrobnejšie upravujú slobody a ustanovenia Zmluvy týkajúce sa týchto slobôd.⁹

38. V tomto prípade to však nie je ani za žiadnych okolností to tak nemôže byť.

39. Podľa môjho názoru procesnú situáciu vzniknutú v prípadoch, ako je tento, nemožno chápať z hľadiska „uplatniteľnosti“, keďže v opačnom prípade by sa v systéme prameňov práva Únie vytvorila určitá opačná hierarchia. Sekundárne právo Únie nemôže vylúčiť „uplatnenie“ základných slobôd zaručených Zmluvou.

40. Vylúčenie uplatnenia primárneho práva, ktoré by bolo možné vyvodiť z niektorých formulácií, ako sú uvedené formulácie, by bolo v priamom rozpore s preskúmaním platnosti normatívnych aktov sekundárneho práva z hľadiska práva Únie. Akty, ktoré podrobnejšie upravujú základné slobody, vrátane aktov, ktoré uskutočňujú úplnú harmonizáciu, v príslušnom kontexte vždy pripúšťajú preskúmanie ich formálnej a hmotnoprávnej zlučiteľnosti so Zmluvami vrátane základných slobôd. Ako Súdny dvor veľakrát zopakoval, „zákaz množstevných obmedzení dovozu a opatrení s rovnocenným účinkom stanovený v článku [34 ZFEÚ] sa vzťahuje nielen na vnútroštátne opatrenia, ale aj na opatrenia prijaté inštitúciami [Únie]“,¹⁰ samozrejme vrátane harmonizačných smerníc.

41. Tento údajný účinok spočívajúci vo vylúčení uplatnenia by tiež odporoval požiadavke výkladu sekundárneho práva z hľadiska primárneho práva. Táto požiadavka, ktorá vyplýva nielen zo záväznej, ale aj inšpiratívnej povahy ustanovení Zmluvy a iných ustanovení primárneho práva, osobitne Charty základných práv Európskej únie, bráni akémukoľvek pokusu zbaviť slobody pohybu ich uplatniteľnosti.

42. V konečnom dôsledku, hoci judikatúra v istom zmysle nasvedčuje určitému vylúčeniu, či dokonca pozastaveniu uplatňovania primárneho práva, je nesporné, že jav nahradenia, ktorý sekundárne právo vyvoláva vo vzťahu k ustanoveniam Zmluvy týkajúcim sa voľného pohybu, má v prejednávacom prípade výlučne procesný význam.

43. Normotvorca Únie totiž pri podrobnejšej úprave slobody pohybu prostredníctvom sekundárneho práva zvažuje záujmy členských štátov, dotknutých jednotlivcov a integračné ciele. Ustanovenie sekundárneho práva teda z regulačného hľadiska vymedzuje právny rámec konkrétneho trhu európskych rozmerov. Ustanovenie sekundárneho práva nenahrádza slobodu, ale len prenáša do právneho rámca konkrétneho trhu požiadavky, ktoré vyplývajú zo slobody zaručenej Zmluvou. Preto sa predpokladá, že ustanovenie sekundárneho práva nielenže je v súlade so Zmluvou, ale tiež zodpovedá integračným cieľom uplatneným na konkrétny trh. V nijakom prípade nedochádza k vylúčeniu uplatnenia, keďže ako už bolo vysvetlené vyššie, ustanovenie sekundárneho práva je naďalej priamo podriadené obsahu Zmlúv vrátane základných slobôd.

9 — Pozri napríklad rozsudok z 15. novembra 2007, Komisia/Nemecko (C-319/05, Zb. s. I-9811, bod 35), v ktorom Súdny dvor konštatoval, že ak vnútroštátne opatrenie patrí do pôsobnosti smernice, toto opatrenie „nemôže v nijakom prípade predstavovať obmedzenie obchodu vnútri Spoločenstva, ktoré je zakázané článkom 28 ES“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát).

10 — Pozri okrem iného rozsudky zo 17. mája 1984, Denkavit Nederland (15/83, Zb. s. 2171, bod 15); z 9. augusta 1994, Meyhui (C-51/93, Zb. s. I-3879, bod 11), a z 25. júna 1997, Kieffer a Thill (C-114/96, Zb. s. I-3629, bod 27).

44. Účinkom ustanovenia sekundárneho práva vo vzťahu k slobode je preto *procesné nahradenie*, keďže sloboda stráca význam len pri „posudzovaní“, či je určité vnútroštátne opatrenie v súlade s právom Únie. Sloveso „posudzovať“ sa tak opakovane objavuje v judikatúre Súdneho dvora v súvislosti s týmto účinkom¹¹ a jednoznačne vyjadruje procesnú povahu nahradenia slobody normatívnym aktom sekundárneho práva. Súdny dvor neurčuje, že sloboda nie je uplatniteľná na konkrétny prípad, ale naopak len konštatuje, že nie je potrebné posúdiť ju na účely vyriešenia sporu, či už v priebehu prejudiciálneho konania, alebo v konaní o nesplnenie povinnosti, ako to bude v prejednávanej veci.

45. Vo veci Parfumeriefabrik 4711¹² sa vnútroštátny súd pýtal Súdneho dvora na zlučiteľnosť vnútroštátnej právnej úpravy so smernicou, ktorou bola uskutočnená úplná harmonizácia, a článkom 34 ZFEÚ. Súdny dvor konštatoval uplatniteľnosť uvedenej smernice a dodal, že „nie je potrebné rozhodnúť o výklade článku [34 ZFEÚ], o ktorý požiadal vnútroštátny súd“¹³. K tomu istému výsledku dospel Súdny dvor vo veci DaimlerChrysler,¹⁴ tiež v prejudiciálnom konaní, keď v samotnom výroku rozsudku konštatoval, že ak sa potvrdí uplatniteľnosť nariadenia, „nie je potrebné navyše osobitne skúmať, či je... vnútroštátne opatrenie v súlade s článkami 34 a 36 [ZFEÚ]“¹⁵.

46. Inak povedané, v rámci prejudiciálnej otázky nie je potrebné ísť ďalej, pokiaľ sa konštatuje, že sporné vnútroštátne opatrenie porušuje sekundárne právo Únie. Súdny dvor z hľadiska svojej právomoci rozhodnúť spor sa môže a dokonca „musí obmedziť“ na výklad podrobnejšieho normatívneho aktu.¹⁶ Ide o obmedzenie, ktoré sa uplatňuje v procesnej rovine na účely vymedzenia posudzovacích právomocí súdu, keďže ako som už uviedol, koexistencia, ako aj hierarchický vzťah medzi slobodou a podrobnejším normatívnym aktom zostáva v prípadoch, ako je tento, v celom rozsahu zachovaný. Výkladová funkcia Súdneho dvora je obmedzená na posúdenie údajného porušenia podrobnejšieho normatívneho aktu.

47. V rámci konania o nesplnenie povinnosti Súdny dvor prijal formuláciu, ktorá ešte viac zdôrazňuje procesnú povahu nahradenia. Vo veci Komisia/Nemecko¹⁷ Súdny dvor konštatoval, že existencia porušenia podrobnejšieho normatívneho aktu „*vylučuje skúmanie zlučiteľnosti...* s článkom [34 ZFEÚ]“¹⁸. Tento odkaz na „skúmanie“ žalobného dôvodu teda potvrdzuje existenciu obmedzenia, ktoré sa týka výlučne procesných, a nie hmotnoprávných aspektov veci.

48. V konečnom dôsledku tomu, kto namieta postupné porušenie aktu sekundárneho práva a základnej slobody, prináleží preukázať, že napadnuté vnútroštátne opatrenie nepatrí len do pôsobnosti uvedeného aktu, ale že sa týka aj inej oblasti, na ktorú sa vzťahuje základná sloboda. Inak sa súd „musí obmedziť“ na posúdenie vnútroštátneho opatrenia „s ohľadom na ustanovenia harmonizačného opatrenia a nie s ohľadom na primárne právo“, ako to vyžaduje Súdny dvor.

49. Pokiaľ ide o konkrétne okolnosti prejednávanej veci, hneď na úvod treba zdôrazniť, že smernicou 92/12 bola uskutočnená minimálna harmonizácia v daňovej oblasti, ktorá však stanovila niektoré hranice, ktoré členské štáty nesmú prekročiť. Pokiaľ tieto hranice určujú oblasť, v ktorej členské štáty nesmú konať, možno ich vymedziť ako konkrétne aspekty úplnej harmonizácie. To platí v prípade článkov 8 a 9 smernice 92/12 a najmä ustanovení opísaných v bodoch 20 a 23 týchto návrhov, lebo

11 — Pozri okrem mnohých iných rozsudky DaimlerChrysler, už citovaný, bod 32; z 24. októbra 2002, Linhart a Biffi (C-99/01, Zb. s. I-9375, bod 18); z 23. januára 2003, Komisia/Rakúsko (C-221/00, Zb. s. I-1007, bod 42), a z toho istého dňa, Sterbenz a Haug (C-421/00, C-426/00 a C-16/01, Zb. s. I-1065, bod 24).

12 — Rozsudok z 23. novembra 1989 (150/88, Zb. s. 3891).

13 — Tamže, bod 28.

14 — Už citovaný rozsudok.

15 — Tamže, bod 46. Pozri v tom istom zmysle tiež rozsudok zo 14. decembra 2004, Swedish Match (C-210/03, Zb. s. I-11893, bod 83), ktorý odkazuje na *nepotrebnosť* rozhodnutia.

16 — Toto spojenie bolo použité okrem iného v rozsudkoch Linhart a Biffi, už citovanom, bod 21; Sterbenz a Haug, už citovanom, bod 26; z 24. januára 2008, Roby Profumi (C-257/06, Zb. s. I-189, bod 15), a z 1. októbra 2009, HSBC Holdings a Vidacos Nominees (C-569/07, Zb. s. I-9047, bod 27).

17 — Rozsudok zo 14. decembra 2004, Komisia/Nemecko (C-463/01, Zb. s. I-11705).

18 — Tamže, bod 36.

tieto ustanovenia taxatívne vymedzujú podmienky, za ktorých sa musí posúdiť, či ide o držbu tabaku na obchodné, alebo súkromné účely. Pokiaľ ide o túto otázku, z citovaných ustanovení vyplýva, že členské štáty nemôžu zaviesť objektívne kritériá, ktoré zbavujú jednotlivca možnosti preukázať opak. Uvedené kritériá sa tiež musia uplatňovať na osobu a v prípade kvantitatívnych kritérií aj s prihliadnutím na minimálne úrovne vymenované v článku 9 ods. 2 druhom pododseku.

50. Preto vzhľadom na to, že ako som uviedol v bodoch 26 až 29 týchto návrhov, Francúzska republika porušila ustanovenia, ktorými bola uskutočnená úplná harmonizácia, obsiahnuté v smernici 92/12, nie je potrebné skúmať, či došlo aj k porušeniu článku 34 ZFEÚ, a to v takom rozmedzí, v akom tento článok predstavuje vo vzťahu k skutkovým okolnostiam a opatreniam konkrétne analyzovaným v tomto konaní ustanovenie nahradené článkami 8 a 9 smernice 92/12.

51. Komisia totiž v písomných podaniach predložených v tomto konaní poukazovala len na nezlučiteľnosť článku 575 H a vnútroštátnej administratívnej praxe s článkom 34 ZFEÚ. Predmet tohto druhého žalobného dôvodu je zhodný s predmetom prvého žalobného dôvodu, ale žalobkyňa vôbec nevysvetlila, do akej miery vytýkané správanie prekračuje rozsah pôsobnosti smernice 92/12. Vzhľadom na to, že články 8 a 9 predstavujú úplnú harmonizáciu danej oblasti, Súdny dvor by mohol preskúmať druhý žalobný dôvod len v prípade existencie konania Francúzskej republiky nad rámec vecnej pôsobnosti uvedenej smernice. Komisia však nepredložila nijaký dôkaz, ktorý by preukazoval správanie Francúzskej republiky, ktoré by prekračovalo rámec smernice 92/12, a teda by podliehalo článku 34 ZFEÚ.

52. V dôsledku toho odvolávanie sa na Zmluvu v kontexte, v ktorom dochádza k javu, ktorý nazývam procesné nahradenie Zmluvy, môže viesť len k neprípustnosti druhého dôvodu tejto žaloby. Inak povedané, odvolávanie sa na Zmluvu ako samostatný, ale postupný žalobný dôvod týkajúci sa nesplnenia povinnosti možno posúdiť len ako dôvod neprípustnosti. Druhým žalobným dôvodom týkajúcim sa nesplnenia povinnosti napokon Komisia uplatnila v konaní údajné porušenie, ktoré je nadbytočné a ktoré sa vôbec nemôže uplatniť ako samostatné kritérium posudzovania vnútroštátnych opatrení predstavujúcich predmet tohto konania.

53. Preto v súlade s článkom 120 písm. c) rokovacieho poriadku navrhujem, aby Súdny dvor vyhlásil druhý žalobný dôvod za neprípustný.

IV – O trovách

54. V súlade s článkom 138 ods. 3 rokovacieho poriadku, ak sa žalobe čiastočne vyhovie, každý z účastníkov konania znáša vlastné trovy konania.

V – Návrh

55. V dôsledku toho navrhujem, aby Súdny dvor:

1. určil, že Francúzska republika si nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú zo smernice Rady 92/12/EHS z 25. februára 1992 o všeobecnom systéme, držbe, preprave a kontrole tovarov podliehajúcich spotrebným daniam, tým, že prijala opatrenia stanovené v článkoch 575 G a 575 H Code général des impôts, ako aj ustálenú administratívnu prax, na základe ktorých sa kvantitatívne kritériá určenia použitia tabaku – jediné kritériá predpokladané vnútroštátnymi orgánmi – vypočítavajú na vozidlo a na všeobecnú kategóriu výrobku, a nie na osobu a konkrétnu kategóriu výrobku;
2. vyhlásil druhý žalobný dôvod týkajúci sa nesplnenia povinnosti za neprípustný;

3. rozhodol, že každý z účastníkov konania znáša vlastné trovy konania.