

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

16 grudnia 2010 r.*

W sprawie C-137/09

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Raad van State (Niderlandy) postanowieniem z dnia 8 kwietnia 2009 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 15 kwietnia 2009 r., w postępowaniu:

Marc Michel Josemans

przeciwko

Burgemeester van Maastricht,

* Język postępowania: niderlandzki.

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: J.N. Cunha Rodrigues, prezes izby, A. Arabadjiev, A. Rosas (sprawozdawca), A. Ó Caoimh i P. Lindh, sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,
sekretarz: M. Ferreira, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 29 kwietnia 2010 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu M.M. Josemansa przez A. Beckersa, advocaat,

— w imieniu Burgemeester van Maastricht przez S.A.R. Lely'ego, advocaat,

— w imieniu rządu niderlandzkiego przez C. Wissels, M. Noort oraz J. Langera, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu belgijskiego przez C. Pochet oraz L. Goossensa, działających w charakterze pełnomocników,

- w imieniu rządu niemieckiego przez M. Lumme oraz J. Möllera, działających w charakterze pełnomocników,

- w imieniu rządu francuskiego przez E. Belliard, G. de Bergues'a oraz A. Czubinski, działających w charakterze pełnomocników,

- w imieniu Komisji Europejskiej przez H. van Vlieta oraz I. Rogalskiego, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 15 lipca 2010 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 12 WE, 18 WE, 29 WE i 49 WE.

- 2 Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony w ramach sporu pomiędzy M.M. Josemanssem, prowadzącym coffeeshop „Easy Going”, i Burgemeester van Maastricht (burmistrzem gminy Maastricht) w przedmiocie zarządzanego przez ten organ tymczasowego zamknięcia omawianego lokalu w następstwie dwukrotnego stwierdzenia, iż wstępu do niego udzielono osobom niezamieszkałym w Niderlandach, z naruszeniem przepisów obowiązujących w tej gminie.

Ramy prawne

Uregulowania Unii

- 3 Konieczność zwalczania narkotyków, w szczególności poprzez karanie nielegalnego handlu nimi oraz zapobieganie konsumpcji środków odurzających i narkomanii, uznano w wielu aktach i instrumentach Unii.

- 4 Decyzja ramowa Rady 2004/757/WSiSW z dnia 25 października 2004 r. ustanawiająca minimalne przepisy określające znamiona przestępstw i kar w dziedzinie nielegalnego handlu narkotykami (Dz.U. L 335, s. 8) przewiduje w motywie 1, że nielegalny handel narkotykami stanowi zagrożenie dla zdrowia, bezpieczeństwa i jakości życia obywateli Unii Europejskiej oraz dla legalnej gospodarki, stabilności i bezpieczeństwa państw członkowskich.

- 5 Zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. a) decyzji ramowej 2004/757 każde państwo członkowskie podejmuje niezbędne środki w celu zapewnienia karalności następujących czynów popełnionych umyślnie i bez upoważnienia: produkcja, wytwarzanie, sporządzanie wyciągów, przygotowanie, oferowanie, proponowanie sprzedaży, rozprowadzanie, sprzedaż, dostarczanie na wszelkiego rodzaju warunkach, pośrednictwo, wysyłka, przesyłanie w transzycie, przewożenie, przywóz lub wywóz narkotyków. Ustęp 2 tego artykułu precyzuje, że wspomniana decyzja ramowa nie obejmuje czynów opisanych

w ust. 1, gdy ich sprawca realizuje je w celu konsumpcji własnej w sposób określony w prawie krajowym.

- 6 Zgodnie z art. 1 Protokołu włączającego dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej, załączonego do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską na mocy traktatu z Amsterdamu, 13 państw członkowskich Unii, w tym Królestwo Niderlandów, jest upoważnionych do ustanowienia między sobą, w ramach prawnych i instytucjonalnych Unii oraz traktatów UE i WE, wzmocnionej współpracy w dziedzinie objętej zakresem stosowania przepisów dorobku Schengen, określonego w załączniku do tego protokołu.
- 7 Konwencja wykonawcza do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między Rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach (Dz.U. L 239, s. 19) podpisana w Schengen (Luksemburg) w dniu 19 czerwca 1990 roku stanowi część tak określonego dorobku Schengen.
- 8 Artykuł 71 ust. 1 tej konwencji stanowi, że umawiające się strony zobowiązują się w odniesieniu do bezpośredniego lub pośredniego handlu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi jakiegokolwiek rodzaju, włączając konopie, oraz posiadania takich produktów i substancji do sprzedaży lub wywozu, do przyjęcia zgodnie z obowiązującymi konwencjami Narodów Zjednoczonych wszelkich niezbędnych środków w celu zapobiegania nielegalnemu handlowi środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi i karania go.
- 9 W ustępach 2–4 tego artykułu sprecyzowane zostały różne środki, jakie strony zobowiązują się przyjąć w ramach zapobiegania i karania w szczególności wywozu i przywozu środków odurzających i substancji psychotropowych, włączając konopie,

jak również sprzedaży, dostarczania i przekazywania takich produktów i substancji. Zgodnie z ust. 5 tego samego artykułu strony dokładają wszelkich starań w celu zapobiegania i zwalczania negatywnych skutków wynikających z nielegalnego popytu na środki odurzające i substancje psychotropowe.

- 10 Niektóre instrumenty Unii, takie jak rezolucja Rady z dnia 29 listopada 1996 r. w sprawie środków zwalczania problemu narkoturystyki wewnątrz Unii Europejskiej (Dz.U. C 375, s. 3) oraz wspólne działanie 96/750/WSiSW z dnia 17 grudnia 1996 r. przyjęte przez Radę na podstawie art. K.3 Traktatu o Unii Europejskiej, dotyczące zbliżenia ustawodawstw i praktyk państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie walki z narkomanią oraz zapobiegania i zwalczania nielegalnego handlu narkotykami (Dz.U. L 342, s. 6) dotyczą wprost zwalczania turystyki narkotykowej.

- 11 Unia Europejska jest stroną Konwencji Narodów Zjednoczonych o zwalczaniu nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi, sporządzonej w Wiedniu dnia 20 grudnia 1988 r. (*Recueil des traités des Nations unies*, 1990, vol. 1582, n° 1-27627) Zgodnie z deklaracją załączoną do decyzji Rady z dnia 22 października 1990 r. dotyczącej podpisania w imieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej Konwencji Narodów Zjednoczonych o zwalczaniu nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi (Dz.U. L 326, s. 56) Wspólnota jest właściwa w kwestiach polityki handlowej odnoszącej się do substancji często używanych do nielegalnej produkcji środków odurzających i substancji psychotropowych.

Uregulowania krajowe

- 12 Zgodnie z Opiumwet 1976 (ustawą o środkach odurzających z 1976 r.) posiadanie, handel, uprawa, transport, wytwarzanie, przywóz i wywóz środków odurzających,

włączając konopie i ich pochodne, jest zakazane. Czyny te podlegają sankcjom karnym, chyba że owe produkty i substancje są wykorzystywane do celów medycznych, naukowych lub edukacyjnych, pod warunkiem uzyskania uprzedniego zezwolenia.

- 13 Królestwo Niderlandów stosuje politykę tolerancji w stosunku do sprzedaży i konsumpcji konopi. U podstaw tej polityki leży rozróżnienie na z jednej strony tzw. narkotyki twarde, które powodują niedopuszczalne zagrożenia dla zdrowia, a z drugiej strony tzw. narkotyki miękkie, które nie wywołują podobnych obaw, choć nadal są uznawane za „ryzykowne”.
- 14 Polityka tolerancji została w szczególności wprowadzona w ramach wytycznych wydawanych przez College van procureurs-generaal (kolegium prokuratorów generalnych). Właściwe organy działają w oparciu o zasadę uznaniowego ścigania i w ramach selektywnej polityki zwalczania przestępczości. W celu zapewnienia skuteczności ścigania karnego sprzedaż konopi, w ściśle ograniczonych ilościach i w kontrolowanych okolicznościach, jest tolerowana, zaś pierwszeństwo zachowuje karanie innych przestępstw uważanych za bardziej niebezpieczne.
- 15 Polityka tolerancji jest realizowana w szczególności przez otwarcie coffeeshopów. W lokalach tych, które należą do kategorii lokali restauracyjnych, konopie są sprzedawane i konsumowane tak jak artykuły spożywcze lub napoje bezalkoholowe. Sprzedaż napojów alkoholowych jest natomiast zakazana.
- 16 Organy administracji lokalnej mogą zezwolić na prowadzenie coffeeshopów pod warunkiem spełnienia pewnych kryteriów. Do prowadzenia takich lokali potrzebne jest zezwolenie, a one same muszą spełniać te same wymagania dotyczące zarządzania i higieny, które odnoszą się do lokali restauracyjnych.

- 17 Po drugie, warunki, w których sprzedaż konopi w coffeeshopach może być tolerowana, zostały określone na szczeblu krajowym w wytycznych Openbaar Ministerie (prokuratury). Kryteria te, powszechnie zwane „kryteriami AHOJG” są następujące:

„A (affichering) narkotyki nie mogą być reklamowane; H (harddrugs) nie można sprzedawać żadnych twardych narkotyków; O (overlast); coffeeshop nie może wywoływać uciążliwości; J (jeugdigen) zakaz sprzedaży narkotyków osobom nieletnim; G (grote hoeveelheden) zakaz sprzedaży więcej niż 5 g konopi na osobę podczas jednej transakcji. Ponadto tolerowane zapasy (handelsvoorraad), które może posiadać coffeeshop korzystający z polityki tolerancji nie mogą przekroczyć 500 g”.

- 18 Gmina Maastricht przyjęła politykę dotyczącą konopi, określając w szczególności pewne restrykcyjne warunki, na jakich tolerowana jest ograniczona liczba coffeeshopów. W okresie wystąpienia okoliczności faktycznych postępowania przed sądem krajowym liczbę coffeeshopów określono na 14.
- 19 W celu ograniczenia turystyki narkotykowej lub wręcz jej uniemożliwienia Gemeenteraad (rada gminy) gminy Maastricht w decyzji z dnia 20 grudnia 2005 r. wprowadziła do Algemene plaatselijke verordening Maastricht (ogólnego rozporządzenia gminy Maastricht, zwanego dalej „APV”) w brzmieniu z 2006 r. kryterium miejsca zamieszkania. Zmiana ta weszła w życie w dniu 13 stycznia 2006 r.
- 20 Zgodnie z art. 2.3.1.3e ust. 1 APV w brzmieniu z 2006 r. podmiotowi prowadzącemu lokal w rozumieniu art. 2.3.1.1 ust. 1 lit. a) ppkt 3 tego rozporządzenia zabrania się udzielania wstępu do lokalu lub zezwalania na przebywanie w nim osobom innym niż rezydenci. Pod pojęciem „lokalu” rozumie się w tym przepisie publicznie dostępne pomieszczenie, w którym w ramach prowadzonej działalności gospodarczej oferowane są w automatach lub w inny sposób artykuły spożywcze lub napoje

bezalkoholowe do spożycia na miejscu. Zgodnie z art. 2.3.1.1 ust. 1 lit. d) APV pod pojęciem „rezydenta” należy rozumieć osoby, które mają rzeczywiste miejsce zamieszkania w Niderlandach.

- 21 Artykuł 2.3.1.3e ust. 2 APV stanowi, że Burgemeester van Maastricht może postanowić, iż ust. 1 nie ma zastosowania w przypadku danych rodzajów lokali wskazanych w tym rozporządzeniu na całym obszarze gminy lub w określonych w nim częściach gminy. Na mocy zarządzenia z dnia 13 lipca 2006 r. Burgemeester van Maastricht zwolnił z obowiązku odmawiania wstępu nierezydentom pewne położone na obszarze gminy Maastricht kategorie lokali, a mianowicie wszystkie lokale określone w art. 2.3.1.1 ust. 1 lit. a) ppkt 3 APV, z wyjątkiem coffeeshopów, herbaciarni itd., niezależnie od ich nazwy.
- 22 Zgodnie z art. 2.3.1.5a lit. f) APV Burgemeester van Maastrich może nakazać zamknięcie lokalu w rozumieniu art. 2.3.1.1 ust. 1 lit. a) ppkt 3 tymczasowo lub definitywnie, jeżeli podmiot prowadzący lokal działa z naruszeniem art. 2.3.1.3e ust. 1 APV.

Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

- 23 M.M. Josemans prowadzi na obszarze gminy Maastricht coffeeshop „Easy Going”, lokal, w którym sprzedawane i konsumowane są „miękkie” narkotyki, napoje bezalkoholowe i artykuły spożywcze.

- 24 Coffeshop „Easy Going” objęty jest polityką tolerancji stosowaną w Królestwie Niderlandów w odniesieniu do sprzedaży konopi. Sprzedaż konopi, mimo że jest nielegalna, nie powoduje wszczęcia ścigania karnego, jeżeli odbywa się w uznanym coffeeshopie i jeżeli przestrzeganych jest szereg warunków, w szczególności „kryteriów AHOJG”.
- 25 W następstwie dwukrotnego stwierdzenia, iż do omawianego coffeeshopu udzielono wstępu osobom niezamieszkałym w Niderlandach, z naruszeniem art. 2.3.1.3e ust. 1 APV, ustanawiającego kryterium miejsca zamieszkania, Burgemeester van Maastricht w zarządzeniu z dnia 7 września 2006 r. nakazał tymczasowe zamknięcie tego lokalu.
- 26 M.M. Josemans wniósł odwołanie od tego zarządzenia. W związku z odrzuceniem przez Burgemeester van Maastricht tego oddalenia w decyzji z dnia 28 marca 2007 r. M.M. Josemans wniósł skargę do Rechtbank Maastricht (sądu okręgowego w Maastricht). W wyroku z dnia 1 kwietnia 2008 r. sąd ten uchylił rzeczoną decyzję i cofnął zarządzenie z dnia 7 września 2006 r. Przewidziany w APV zakaz udzielania wstępu do coffeeshopów osobom niezamieszkałym w Niderlandach stanowi zdaniem tego sądu dyskryminację pośrednią ze względu na przynależność państwową, sprzeczną z art. 1 konstytucji tego państwa. Nie narusza on natomiast prawa Unii. Z wyroku z dnia 5 lipca 1988 r. w sprawie 289/86 Vereniging Happy Family Rustenburgerstraat, Rec. s. 3655 i wyroku z dnia 29 czerwca 1999 r. w sprawie C-158/98 Coffeshop „Siberië”, Rec. s. I-3971, wynika bowiem, że handel środkami odurzającymi nie jest objęty zakresem stosowania traktatu WE.
- 27 Zarówno M.M. Josemans, jak też Burgemeester van Maastricht, wnieśli odwołania od tego wyroku do Raad van State odpowiednio w dniach 5 maja i 8 maja 2008 r. Burgemeester van Maastricht kwestionuje wykładnię konstytucji Niderlandów. M.M. Josemans utrzymuje natomiast, że uregulowanie sporne w postępowaniu przed sądem krajowym pociąga za sobą nieuzasadnione nierówne traktowanie obywateli Unii oraz że, konkretnie rzecz ujmując, osobom niezamieszkałym w Niderlandach odmawia

się możliwości zakupu legalnych produktów w coffeeshopach, z naruszeniem prawa Unii.

²⁸ W tych okolicznościach Raad van State postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi

- „1. Czy tego rodzaju uregulowanie jak omawiane w sprawie przed sądem krajowym, dotyczące wstępu nierezydentów do coffeeshopów, jest w całości lub w części objęte zakresem stosowania traktatu WE, w szczególności zakresem stosowania swobodnego przepływu towarów lub swobody świadczenia usług lub zakazem dyskryminacji ustanowionym w art. 12 WE w związku z art. 18 WE?

2. Czy w zakresie, w jakim mają zastosowanie postanowienia traktatu WE dotyczące swobodnego przepływu towarów lub swobody świadczenia usług, zakazanie nierezydentom wstępu do coffeshopów stanowi właściwy i proporcjonalny środek dla celów ograniczenia turystyki narkotykowej i związanych z nią uciążliwości?

3. Czy ustanowiony w art. 12 WE w związku z art. 18 WE zakaz dyskryminacji obywateli ze względu na przynależność państwową ma zastosowanie do uregulowania dotyczącego wstępu nierezydentów do coffeeshopów, gdy nie mają zastosowania postanowienia traktatu WE dotyczące swobodnego przepływu towarów i swobody świadczenia usług?

4. W przypadku odpowiedzi twierdzącej: czy uzasadnione jest dokonane przy tym pośrednie rozróżnienie na rezydentów i nierezydentów i czy zakazanie nierezydentom wstępu do coffeeshopów stanowi właściwy i proporcjonalny środek dla celów ograniczenia turystyki narkotykowej i związanych z nią uciążliwości?.”

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

Uwagi wstępne

- ²⁹ We wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sąd krajowy stara się ustalić, czy prawo Unii sprzeciwia się obowiązywaniu uregulowania krajowego takiego jak to będące przedmiotem toczącego się przed nim sporu, które zakazuje udzielania osobom niezamieszkałym w Niderlandach wstępu do coffeeshopów położonych w omawianej gminie. Sąd krajowy nawiązuje bardziej szczegółowo do swobodnego przepływu towarów unormowanego w art. 28 WE i nast., do swobody świadczenia usług, o której mowa w art. 49 WE i nast. oraz do zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową ujętej w art. 12 WE w związku z art. 18 WE dotyczącym obywatelstwa Unii.
- ³⁰ Na wstępie należy przypomnieć, że jak wynika z pkt 15–17 niniejszego wyroku, coffeeshopy stanowią lokale należące do kategorii lokali restauracyjnych, w których konopie są sprzedawane konsumentom w wieku co najmniej 18 lat. Do prowadzenia takiego lokalu potrzebne jest zezwolenie, a ponadto musi on spełniać wszystkie „kryteria AHOJG”.
- ³¹ Bezsporne jest, że konopie sprzedawane w coffeeshopach nie zaliczają się do obrotu ściśle nadzorowanego przez właściwe organy w celu wykorzystania ich do celów medycznych lub naukowych.

- 32 Jakkolwiek według rządu niderlandzkiego istnieją lokale, których działalność obejmuje wyłącznie sprzedaż konopi, to jednak w wielu coffeeshopach sprzedawane i konsumowane są również napoje bezalkoholowe i artykuły spożywcze. Zgodnie z postanowieniem odsyłającym jest tak między innymi w przypadku coffeeshopu „Easy Going”.
- 33 W takich okolicznościach należy dokonać oceny w świetle przepisów, których dotyczy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, po pierwsze, działalności polegającej na sprzedaży konopi w coffeeshopach i po drugie, kwestii tego, czy sprzedaż napojów bezalkoholowych i artykułów spożywczych w takich lokalach może mieć wpływ na odpowiedź, jakiej należy udzielić sądowi krajowemu.

W przedmiocie pytania pierwszego

- 34 W pierwszym pytaniu prejudycjalnym sąd krajowy stara się zasadniczo ustalić, czy podmiot prowadzący coffeeshop w ramach działalności polegającej na sprzedaży, po pierwsze, środków odurzających niezaliczających się do obrotu ściśle nadzorowanego przez właściwe organy w celu wykorzystania ich do celów medycznych lub naukowych oraz po drugie, napojów bezalkoholowych i artykułów spożywczych, może powoływać się na art. 29 WE, 49 WE lub art. 12 WE w związku z art. 18 WE, aby sprzeciwić się uregulowaniu gminnemu takiemu jak to będące przedmiotem sporu zawisłego przed tym sądem.
- 35 Jeżeli chodzi o sprzedaż konopi, M.M. Josemans uważa, że działalność ta wchodzi w zakres stosowania prawa Unii oraz że sporne w postępowaniu przed sądem krajowym uregulowanie jest sprzeczne z zasadą niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową. Burgemeester van Maastricht oraz rządy niderlandzki, belgijski, niemiecki i francuski utrzymują natomiast, że sporna działalność nie jest objęta ani

swobodami przepływu, ani zasadą niedyskryminacji ze względu na istnienie zakazu proponowania sprzedaży środków odurzających. Komisja Europejska uważa, że w celu rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wypowiedzanie się na temat sprzedaży konopi nie jest konieczne.

- 36 W tym kontekście należy przypomnieć, że zważywszy na powszechnie uznawaną szkodliwość środków odurzających, włączając środki na bazie konopi, ich sprzedaż jest zakazana we wszystkich państwach członkowskich, z wyjątkiem ściśle kontrolowanego handlu w celu wykorzystania ich do celów medycznych lub naukowych (zob. podobnie wyroki: z dnia 5 lutego 1981 r. w sprawie 50/80 Horvath, Rec. s. 385, pkt 10; z dnia 26 października 1982 r. w sprawie 221/81 Wolf, Rec. s. 3681, pkt 8; z dnia 26 października 1982 r. w sprawie 240/81 Einberger I, Rec. s. 3699, pkt 8; z dnia 28 lutego 1984 r. w sprawie, 294/82 Einberger II, Rec. s. 1177, pkt 15; z dnia 5 lipca 1988 r. w sprawie 269/86 Mol, Rec. s. 3627, pkt 15; ww. wyrok w sprawie Vereniging Happy Family Rustenburgerstraat, pkt 17).
- 37 Ten stan prawny jest zgodny z różnymi aktami prawa międzynarodowego, przy których tworzeniu państwa członkowskie współpracowały lub do których przystąpiły, takich jak jednolita konwencja Narodów Zjednoczonych o środkach odurzających, przyjęta w Nowym Jorku w dniu 30 marca 1961 r., zmieniona przez protokół z 1972 r. zmieniający jednolitą konwencję z 1961 r. (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 520, n° 7515, zwana dalej „jednolitą konwencją”) oraz konwencja Narodów Zjednoczonych o substancjach psychotropowych, przyjęta w Wiedniu w dniu 21 lutego 1971 r. (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1019, n° 14956). Środki przewidziane przez te konwencje zostały następnie umocnione i uzupełnione przez konwencję przyjętą w Wiedniu w dniu 20 grudnia 1988 r., której stronami są wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej. Wśród substancji i produktów, których dotyczą te konwencje, wymienione są konopie.
- 38 W preambule jednolitej konwencji strony oświadczają, że są świadome ciężącego na nich obowiązku zapobiegania i zwalczania narkomanii, uznając, że stosowanie

w leczeniu środków odurzających jest nadal niezbędne dla przynoszenia ulgi w bólu oraz że należy zapewnić, aby środki odurzające były dostępne w tych celach. Na mocy art. 4 tej konwencji strony podejmą takie kroki prawne i administracyjne, które uznają za konieczne, aby ograniczyć zbiór, wyrób, wywóz, przywóz, rozprowadzanie, obrót, użycie i posiadanie środków odurzających wyłącznie do celów leczniczych i naukowych (zob. ww. wyroki: w sprawie Wolf, pkt 9; w sprawie Einberger I, pkt 9).

39 Jeżeli chodzi bardziej szczegółowo o prawo Unii, decyzja ramowa 2004/757 przewiduje w jej art. 2 ust. 1 lit. a), że każde państwo członkowskie podejmuje niezbędne środki w celu zapewnienia karalności w szczególności następujących czynów popełnionych umyślnie i bez upoważnienia: oferowanie, proponowanie sprzedaży, rozprowadzanie, sprzedaż i dostarczanie narkotyków na wszelkiego rodzaju warunkach oraz pośrednictwo. Zgodnie z ust. 2 tego artykułu rzeczona decyzja ramowa nie obejmuje czynów opisanych w ust. 1, gdy ich sprawca realizuje je w celu konsumpcji własnej w sposób określony w prawie krajowym. Artykuł 1 pkt 1 tego aktu precyzuje, że termin „narkotyki” oznacza wszelkie substancje, o których mowa w konwencji wiedeńskiej o substancjach psychotropowych z dnia 21 lutego 1971 r.

40 Ponadto na mocy art. 71 ust. 1 konwencji wykonawczej do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. państwa strony zobowiązały się w odniesieniu zarówno do bezpośredniego lub pośredniego handlu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi jakiegokolwiek rodzaju, włączając konopie, jak też posiadania takich produktów i substancji dla sprzedaży lub wywozu, do przyjęcia zgodnie z obowiązującymi konwencjami Narodów Zjednoczonych wszelkich niezbędnych środków w celu zapobiegania nielegalnemu handlowi środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi i karania ich.

- 41 Z powyższego wynika, że środki odurzające niezaliczające się do obrotu ściśle nadzorowanego przez właściwe organy w celu wykorzystania ich do celów medycznych lub naukowych objęte są z samej ich natury zakazem przywozu i wprowadzania do obrotu we wszystkich państwach członkowskich (zob. podobnie ww. wyroki: w sprawie Wolf, pkt 10; w sprawie Einberger I, pkt 10; w sprawie Einberger II, pkt 15; w sprawie Mol, pkt 15, 18; w sprawie Vereniging Happy Family Rustenburgerstraat, pkt 17, 20; a także w sprawie Coffeeshop „Siberië”, pkt 14). Okoliczność, że niektóre państwa członkowskie kwalifikują środek odurzający jako narkotyk „miękki”, nie może podważyć tego twierdzenia (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Vereniging Happy Family Rustenburgerstraat, pkt 25).
- 42 Jako że wprowadzanie do obrotu gospodarczego i handlowego środków odurzających niezaliczających się do takiego ściśle nadzorowanego obrotu jest zakazane, podmiot prowadzący coffeeshop nie może powoływać się na swobody przyprywy lub na zasadę niedyskryminacji w odniesieniu do działalności polegającej na sprzedaży konopi w celu sprzeciwienia się uregulowaniu gminnemu takiemu jak to będące przedmiotem sporu w postępowaniu przed sądem krajowym.
- 43 Wniosku tego nie może unieważnić okoliczność, iż jak wynika z pkt 12–14 niniejszego wyroku, Królestwo Niderlandów stosuje politykę tolerancji wobec sprzedaży konopi, mimo że handel środkami odurzającymi jest zakazany w tym państwie członkowskim. Z orzecznictwa Trybunału wynika bowiem, iż na zakaz ten nie ma wpływu sama okoliczność, że organy odpowiedzialne za jego stosowanie, mając na względzie w szczególności ograniczone środki osobowe i materialne, traktują w sposób mniej priorytetowy karanie pewnego rodzaju handlu środkami odurzającymi, ponieważ uważają inne rodzaje za bardziej niebezpieczne. Takie podejście nie może w szczególności zrównywać nielegalnego handlu środkami odurzającymi z obrotem gospodarczym ściśle nadzorowanym przez właściwe organy w dziedzinie medycznej i naukowej. Ten ostatni rodzaj obrotu jest bowiem w rzeczywistości zalegalizowany, podczas gdy nielegalny handel pozostaje zakazany, mimo że jest tolerowany (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Vereniging Happy Family Rustenburgerstraat, pkt 29).

- 44 Jeżeli chodzi o sprzedaż napojów bezalkoholowych i artykułów spożywczych w coffeeshopach, M.M. Josemans, podobnie jak rząd niemiecki i Komisja, uważa, że Trybunał powinien ocenić skutki, jakie ma sporne w postępowaniu przed sądem krajowym uregulowanie dla wykonywania tej działalności. Rząd niemiecki podkreśla, że produkty te są przeznaczone do konsumpcji na miejscu. Komisja wątpi, aby nierezydenci kupowali je z zamiarem wywozu do krajów, w których zamieszkują. Tym samym postanowieniami mającymi zastosowanie powinny być postanowienia normujące swobodę świadczenia usług w rozumieniu art. 49 WE, nie zaś postanowienia dotyczące swobodnego przepływu towarów w rozumieniu art. 29 WE.
- 45 Burgemeester van Maastricht oraz rządy niderlandzki, belgijski i francuski utrzymują ze swej strony, że sprzedaż napojów bezalkoholowych i produktów spożywczych w takich lokalach ma charakter zupełnie drugorzędny w stosunku do sprzedaży konopi i nie może mieć wpływu na rozstrzygnięcie sporu przed sądem krajowym.
- 46 Nie można przyjąć powyższej tezy. Jakkolwiek należy uznać, że przeznaczeniem coffeeshopów jest głównie sprzedaż i konsumpcja konopi, to jednak sprzedaż w takich lokalach napojów bezalkoholowych i artykułów spożywczych nie jest ogólnie rzecz biorąc działalnością gospodarczą pozbawioną znaczenia. W odpowiedzi na pytanie zadane przez Trybunał rząd niderlandzki uściślił w trakcie rozprawy, że działalność ta stanowi generalnie od 2,5% do 7,1% obrotów coffeeshopów w gminie Maastricht. Co się tyczy konkretnie sytuacji gospodarczej coffeeshopu „Easy Going”, zgodnie z wyjaśnieniami M.M. Josemansa część obrotu tego lokalu pochodząca ze sprzedaży takich produktów mieści się w tych widelkach.
- 47 Należy zatem zbadać czy, a jeżeli tak, to w jakim stopniu sporne w postępowaniu przed sądem krajowym uregulowanie może, w zakresie sprzedaży napojów bezalkoholowych i artykułów spożywczych, mieć wpływ na wykonywanie swobód przepływu unormowanych w art. 29 WE i 49 WE lub naruszać zasadę niedyskryminacji

„ze względu na przynależność państwową” w rozumieniu art. 12 WE w związku z art. 18 WE.

- 48 W celu ustalenia, czy działalność taka odnosi się do swobodnego przepływu towarów lub do swobody świadczenia usług, należy przypomnieć, że pojęcie lokalu zdefiniowane jest w art. 2.3.1.1 ust. 1 lit. a) ppkt 3 APV jako publicznie dostępne pomieszczenie, w którym w ramach prowadzonej działalności gospodarczej oferowane są w automatach lub w inny sposób artykuły spożywcze lub napoje bezalkoholowe do spożycia na miejscu.
- 49 W takich okolicznościach, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 76 opinii, wydaje się, że sprzedaż napojów bezalkoholowych i artykułów spożywczych w coffeeshopach stanowi działalność restauracyjną charakteryzującą się szeregiem elementów i działań, w których usługi mają charakter przeważający w stosunku do dostawy samego towaru (zob. analogicznie wyrok z dnia 10 marca 2005 r. w sprawie C-491/03 Hermann, Zb.Orz. s. I-2025, pkt 27).
- 50 Jako że swobodny przepływ towarów ma aspekt całkowicie drugorzędny względem swobody świadczenia usług i może być z nią połączony, Trybunał bada sporne w postępowaniu przed sądem krajowym uregulowanie jedynie w świetle tej ostatniej swobody podstawowej (zob. podobnie wyroki: z dnia 24 marca 1994 r. w sprawie C-275/92 Schindler, Rec. s. I-1039, pkt 22; z dnia 25 marca 2004 r. w sprawie C-71/02 Karner, Rec. s. I-3025, pkt 46; z dnia 14 października 2004 r. w sprawie C-36/02 Omega, Zb.Orz. s. I-9609, pkt 26; z dnia 3 października 2006 r. w sprawie, C-452/04 Fidium Finanz, Zb.Orz. s. I-9521, pkt 34; a także z dnia 1 lipca 2010 r. w sprawie C-233/09 Dijkman i Dijkman-Laveleije, Zb.Orz. s. I-6645, pkt 33).
- 51 Co się tyczy stosowania art. 12 WE, który ustanawia ogólną zasadę zakazu wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, należy stwierdzić, że postanowienie to może być stosowane samodzielnie wyłącznie w sytuacjach podlegających prawu Unii, w odniesieniu do których traktat WE nie zawiera szczególnych

postanowień o zakazie dyskryminacji (zob. w szczególności wyroki: z dnia 30 maja 1989 r. w sprawie 305/87 Komisja przeciwko Grecji, Rec. s. 1461, pkt 12, 13; z dnia 11 października 2007 r. w sprawie C-443/06 Hollmann, Zb.Orz. s. I-8491, pkt 28; a także z dnia 10 września 2009 r. w sprawie C-269/07 Komisja przeciwko Niemcom, Zb.Orz. s. I-7811, pkt 98).

- 52 Jako że w dziedzinie swobody świadczenia usług zasada niedyskryminacji została wdrożona przez art. 49 WE, w okolicznościach takich jak w sprawie przed sądem krajowym nie ma zastosowania art. 12 WE.
- 53 Jeżeli chodzi o stosowanie art. 18 WE, który ustanawia w sposób ogólny prawo każdego obywatela Unii do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, należy zauważyć, że znajduje on swój szczególny wyraz w postanowieniach ustanawiających swobodę świadczenia usług (zob. w szczególności wyroki: z dnia 6 lutego 2003 r. w sprawie C-92/01 Stylianakis, Rec. s. I-1291, pkt 18; z dnia 11 września 2007 r. w sprawie C-76/05 Schwarz i Gootjes-Schwarz, Zb.Orz. s. I-6849, pkt 34; a także z dnia 20 maja 2010 r. w sprawie C-56/09 Zanotti, Zb.Orz. s. I-4517, pkt 24). Zważywszy, że obywatele Unii niezamieszkałych w Niderlandach i pragnących udać się do coffeeshopów w gminie Maastricht w celu konsumpcji legalnych produktów należy uznać za „usługobiorców” w rozumieniu art. 49 WE, nie ma potrzeby, aby Trybunał orzekał w przedmiocie wykładni art. 18 WE.
- 54 W konsekwencji na pierwsze pytanie należy odpowiedzieć, że podmiot prowadzący coffeeshop w ramach działalności polegającej na sprzedaży środków odurzających niezaliczających się do obrotu ściśle nadzorowanego przez właściwe organy w celu wykorzystania ich do celów medycznych lub naukowych nie może powoływać się na art. 12 WE, 18 WE, 29 WE ani 49 WE, aby sprzeciwić się uregulowaniu gminnemu takiemu jak to będące przedmiotem sporu przed sądem krajowym, które zakazuje udzielania wstępu do takich lokali osobom niezamieszkałym w Niderlandach. W odniesieniu do działalności polegającej na sprzedaży napojów bezalkoholowych

i artykułów spożywczych w tych samych lokalach podmiot taki może skutecznie powoływać się na art. 49 WE i nast.

W przedmiocie pytania drugiego

- 55 Drugie pytanie zadano na wypadek sytuacji, gdyby postanowienia normujące swobodny przepływ towarów lub postanowienia dotyczące swobody świadczenia usług znalazły zastosowanie w okolicznościach sporu przed sądem krajowym. Pytanie to dotyczy zasadniczo kwestii, czy uregulowanie gminne takie jak to będące przedmiotem sporu przed sądem krajowym stanowi ograniczenie wykonywania jednej z tych swobód i czy w takim wypadku rzeczony środek może być uzasadniony celem zwalczania turystyki narkotykowej i związanych z nią uciążliwości oraz wreszcie czy stanowi ono środek proporcjonalny w świetle tego celu.
- 56 Wobec odpowiedzi, jakiej udzielono na pytanie pierwsze, oceny pytania drugiego należy dokonać jedynie w świetle art. 49 WE i nast., ograniczając się do zbadania skutków tego uregulowania dla sprzedaży w coffeeshopach napojów bezalkoholowych i artykułów spożywczych.
- 57 Bezsporne jest, że na mocy spornego w postępowaniu przed sądem krajowym uregulowania do coffeeshopów wstęp mają jedynie „rezydenci”. Pod pojęciem tym to zgodnie z art. 2.3.1.1 ust. 1 lit. d) APV należy rozumieć osoby, które mają rzeczywiste miejsce zamieszkania w Niderlandach. Tym samym podmioty prowadzące takie lokale nie mają prawa świadczyć usług restauracyjnych osobom zamieszkałym w innych państwach członkowskich, przez co osoby te wykluczone są z możliwości korzystania z takich usług.

- 58 Z orzecznictwa Trybunału wynika, że zasada równości traktowania, której szczególnym wyrazem jest art. 49 WE, zabrania nie tylko jawnej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, ale również wszelkich form ukrytej dyskryminacji, które – przez zastosowanie innych kryteriów rozróżniania – prowadzą do tych samych rezultatów (zob. w szczególności wyroki: z dnia 5 grudnia 1989 r. w sprawie C-3/88 Komisja przeciwko Włochom, Rec. s. 4035, pkt 8; z dnia 16 stycznia 2003 r. w sprawie C-388/01 Komisja przeciwko Włochom, Rec. s. I-721, pkt 13; z dnia 30 czerwca 2005 r. w sprawie C-28/04 *Tod's i Tod's France*, Zb.Orz. s. I-5781, pkt 19; a także z dnia 7 lipca 2005 r. w sprawie C-147/03 Komisja przeciwko Austrii, Zb.Orz. s. I-5969, pkt 41).
- 59 Jest tak między innymi w przypadku przepisu przewidującego rozróżnienie ze względu na kryterium miejsca zamieszkania, gdyż taki środek może być wymierzony głównie w obywateli innych państw członkowskich, ponieważ nierezydenci są najczęściej obcokrajowcami (zob. w szczególności wyrok z dnia 29 kwietnia 1999 r. w sprawie C-224/97 *Ciola*, Rec. s. I-2517, pkt 14; ww. wyrok z dnia 16 stycznia 2003 r. w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 14; wyrok z dnia 1 października 2009 r. w sprawie C-103/08 *Gottwald*, Zb.Orz. s. I-9117, pkt 28; a także z dnia 13 kwietnia 2010 r. w sprawie C-73/08 *Bressol i in.*, Zb.Orz. s. I-2735, pkt 45).
- 60 Należy jednak zbadać, czy podobne ograniczenie może być obiektywnie uzasadnione słusznymi interesami uznawanymi w prawie Unii.
- 61 Rząd niemiecki uważa, że sporne w postępowaniu przed sądem krajowym uregulowanie jest uzasadnione przez postanowienia derogujące przewidziane w art. 46 ust. 1 WE w związku z art. 55 WE, czyli przez względy porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego. Burgemeester van Maastricht oraz rząd belgijski powołują się na względy porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego tytułem ewentualnym. Zdaniem rządu niderlandzkiego konieczność zwalczania turystyki narkotykowej stanowi cel leżący w interesie ogólnym w rozumieniu orzecznictwa zapoczątkowanego przez wyrok z dnia 20 lutego 1979 r. w sprawie 120/78 *Rewe-Zentral*, zwany „wyrokiem w sprawie *Cassis de Dijon*”, Rec. s. 649.

- 62 Komisja, mimo że uznaje ważność zwalczania turystyki narkotykowej, uważa jednak, że skoro rzeczono uregulowanie ma charakter dyskryminujący, to może być zgodne z prawem Unii jedynie jeśli jest objęte wyraźnym postanowieniem derogującym, a mianowicie art. 46 WE w związku z art. 55 WE. Odstępstwa przewidziane w tych postanowieniach powinny być przedmiotem wykładni zawężającej. Jeżeli chodzi konkretnie o względy interesu ogólnego to mogą być one przywołane jedynie w przypadku rzeczywistego i wystarczająco poważnego zagrożenia podstawowego interesu społeczeństwa (zob. w szczególności wyrok z dnia 27 października 1977 r. w sprawie 30/77 Bouchereau, Rec. s. 1999, pkt 35).
- 63 W niniejszej sprawie nie ma wątpliwości, że sporne w postępowaniu przed sądem krajowym uregulowanie ma na celu wyeliminowanie uciążliwości spowodowanych dużą liczbą turystów, którzy pragną kupować i konsumować konopie w coffeeshopach w gminie Maastricht. Zgodnie z informacjami dostarczonymi przez Burgemeester van Maastricht na rozprawie 14 coffeeshopów znajdujących się w tej gminie przyciąga około 10 000 odwiedzających dziennie i nieco ponad 3,9 mln rocznie, z czego 70% nie zamieszkuje w Niderlandach.
- 64 Burgemeester van Maastricht i rząd niderlandzki zaznaczają, że turystyka narkotykowa wzmogła w tej gminie problemy związane ze sprzedażą „miękkich” narkotyków, takie jak różnego rodzaju uciążliwości, przestępczość i rosnąca liczba nielegalnych miejsc sprzedaży narkotyków, włączając „twarde” narkotyki. Rządy belgijski, niemiecki i francuski wskazują na zakłócenia porządku publicznego – w tym na nielegalny wywóz konopi – jakie wiążą się z tym zjawiskiem w państwach członkowskich innych niż Królestwo Niderlandów, w szczególności w państwach z nim graniczących.
- 65 Należy zaznaczyć, że zwalczanie turystyki narkotykowej i związanych z nią uciążliwości wpisuje się w ramy zwalczania narkotyków. Wiąże się ono zarówno z utrzymaniem porządku publicznego jak też z ochroną zdrowia obywateli zarazem na szczeblu państw członkowskich i na szczeblu Unii.

- 66 Z uwagi na zobowiązania przyjęte przez Unię i państwa członkowskie nie ma wątpliwości, iż powyższe cele stanowią słuszny interes mogący zasadniczo uzasadniać ograniczenia zobowiązań nałożonych przez prawo Unii, nawet w ramach podstawowej swobody, takiej jak swoboda świadczenia usług.
- 67 W tym kontekście należy przypomnieć, że jak wynika z pkt 11, 37 i 38 niniejszego wyroku, konieczność zwalczania narkotyków została uznana w różnych konwencjach międzynarodowych, przy których tworzeniu państwa członkowskie, a nawet Unia Europejska współpracowały lub do których przystąpiły. W preambułach tych aktów prawnych przypomina się o zagrożeniu, jakie stanowi w szczególności popyt na środki odurzające i substancje psychotropowe i nielegalny handel nimi dla zdrowia i dobrobytu jednostek oraz że zjawiska te mają szkodliwe skutki dla fundamentów gospodarczych kulturalnych i politycznych społeczeństwa.
- 68 Ponadto konieczność zwalczania narkotyków, w szczególności poprzez zapobieganie narkomanii i karanie nielegalnego handlu takimi produktami lub substancjami, została wskazana odpowiednio w art. 152 ust. 1 WE oraz w art. 29 UE i 31 UE. Jeżeli chodzi o przepisy prawa wtórne, decyzja ramowa 2004/757 stanowi w motywie pierwszym, że nielegalny handel narkotykami stanowi zagrożenie dla zdrowia, bezpieczeństwa i jakości życia obywateli Unii oraz dla legalnej gospodarki, stabilności i bezpieczeństwa państw członkowskich. Co więcej, jak wynika z pkt 10 niniejszego wyroku, pewne instrumenty Unii dotyczą wprost zapobiegania turystyce narkotykowej.
- 69 Niemniej jednak środki ograniczające swobodę świadczenia usług mogą być uzasadnione celem zwalczania turystyki narkotykowej i związanych z nią uciążliwości jedynie wówczas, gdy są odpowiednie dla zapewnienia realizacji zamierzonego celu i nie wykraczają poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Omega, pkt 36; wyrok z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie C-438/05

International Transport Workers' Federation i Finnish Seamen's Union, Zb.Orz. s. I-10779, pkt 75; a także wyrok z dnia 14 lutego 2008 r. w sprawie C-244/06 Dynamic Medien, Zb.Orz. s. I-505, pkt 42).

- 70 W tym kontekście należy przypomnieć, że środek ograniczający może zostać uznany za odpowiedni dla zapewnienia realizacji zamierzonego celu, tylko jeśli jego osiągnięcie jest rzeczywistym przedmiotem tego środka w sposób spójny i systematyczny (zob. podobnie wyroki: z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie C-169/07 Hartlauer, Zb.Orz. s. I-1721, pkt 55; z dnia 19 maja 2009 r. w sprawach połączonych C-171/07 i C-172/07 Apothekerkammer des Saarlandes i in., Zb.Orz. s. I-4171, pkt 42; a także z dnia 8 września 2009 r. w sprawie C-42/07 Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International, Zb.Orz. s. I-7633, pkt 59–61).
- 71 M.M. Josemans kwestionuje odpowiedni i proporcjonalny charakter uregulowania spornego w postępowaniu przed sądem krajowym. Dotyczy ono według niego wyłącznie coffeeshopów. Tymczasem na podstawie kryteriów AHOJG lokale te są zmuszone, w przeciwieństwie do nielegalnych punktów sprzedaży narkotyków działających w gminie Maastricht, zwalczać uciążliwości powodowane przez ich klientów. Ponadto rzeczony uregulowanie mogłoby popchnąć turystów narkotykowych ku nielegalnemu obrotowi.
- 72 Komisja wyraża wątpliwości w odniesieniu do tego, czy sporne w postępowaniu przed sądem krajowym uregulowanie ma konieczny charakter oraz w odniesieniu do jego spójności. Komisja podkreśla, że krajowe środki mające na celu zwalczanie uciążliwości powodowanych konsumpcją narkotyków powinny opierać się na obiektywnych i niedyskryminujących kryteriach. W tym kontekście Komisja przypomina wyrok z dnia 18 maja 1982 r. w sprawach połączonych 115/81 i 116/81 Adoui i Cornuaille, Rec. s. 1665, dotyczący prawa pobytu lub zamieszkania prostytutek i orzecznictwo wypracowane w następstwie tego wyroku.

- 73 Burgemeester van Maastricht oraz rządy niderlandzki, belgijski i niemiecki uważają natomiast, że sporne w postępowaniu przed sądem krajowym uregulowanie stanowi odpowiedni i proporcjonalny środek zwalczania turystyki narkotykowej i związanych z nią uciążliwości. Burgemeester van Maastricht i rząd niderlandzki zaznaczają, iż różne środki przyjęte w gminach stosujących politykę tolerancji w stosunku do coffeeshopów, aby zmierzyć się z tym zjawiskiem, nie pozwoliły osiągnąć zamierzonego celu.
- 74 W niniejszej sprawie nie można zaprzeczyć, że polityka tolerancji stosowana w Królestwie Niderlandów w zakresie sprzedaży konopi nakłania osoby zamieszkujące w innych państwach członkowskich do przemieszczania się do tego państwa, a ściślej do gmin, w których coffeeshopy są tolerowane, w szczególności w strefach przygranicznych, w celu zakupu i konsumpcji tego środka odurzającego. Ponadto zgodnie z informacjami wynikającymi z akt sprawy część tych osób dokonuje zakupu konopi w takich lokalach w celu nielegalnego wywozu tego narkotyku do innych państw członkowskich.
- 75 Niepodważalne jest, iż zakaz udzielania wstępu do coffeeshopów nierezydentom, taki jak ten będący przedmiotem sporu przed sądem krajowym, stanowi środek mogący w zasadniczy sposób ograniczyć turystykę narkotykową i w konsekwencji wywoływać przez nią problemy.
- 76 W tym kontekście należy podkreślić, że sam dyskryminujący charakter spornego w postępowaniu przed sądem krajowym uregulowania nie może oznaczać, iż sposób, w jaki realizuje ono zamierzony cel, jest niespójny. Jakkolwiek w ww. wyroku w sprawach połączonych Adoui i Cornuaille Trybunał uznał, iż państwo członkowskie nie może skutecznie powoływać się na względy porządku publicznego w odniesieniu do zachowania osoby niebędącej jego obywatelem, jeżeli nie podejmuje środków represyjnych lub innych rzeczywistych i skutecznych środków, gdy takie samo zachowanie staje się udziałem jego własnych obywateli, to jednak spór zawisły przed sądem krajowym wpisuje się w odmienny kontekst prawny.

- 77 Jak bowiem przypomniano w pkt 36 niniejszego wyroku, sprzedaż środków odurzających jest zakazana we wszystkich państwach członkowskich na podstawie prawa międzynarodowego i prawa Unii, z wyjątkiem ściśle kontrolowanego handlu takimi produktami lub substancjami w celu wykorzystania ich do celów medycznych lub naukowych. Natomiast zachowanie, którego dotyczy przytoczony w poprzednim punkcie wyrok, a mianowicie prostytutcja, z wyjątkiem handlu ludźmi, nie jest zakazane przez prawo międzynarodowe lub prawo Unii. Prostytucja jest bowiem tolerowana lub regulowana w licznych państwach członkowskich (zob. podobnie wyrok z dnia 20 listopada 2001 r. w sprawie C-268/99 Jany i in., Rec. s. I-8615, pkt 57).
- 78 Nie można uznać, aby niespójna była okoliczność, iż państwo członkowskie przyjmuje odpowiednie środki w celu zmierzenia się ze znacznym napływem rezydentów innych państw członkowskich, którzy pragną skorzystać z tolerowanej w tym państwie członkowskim sprzedaży produktów objętych z samej ich natury zakazem proponowania sprzedaży we wszystkich państwach członkowskich.
- 79 Jeżeli chodzi o zakres spornego w postępowaniu przed sądem krajowym uregulowania, należy przypomnieć, iż ma ono zastosowanie jedynie do lokali, których główna działalność polega na sprzedaży konopi. Nie stanowi ono żadnej przeszkody, aby osoba niezamieszkująca w Niderlandach udała się do innych lokali restauracyjnych w gminie Maastricht w celu konsumowania tam napojów bezalkoholowych i artykułów spożywczych. Według rządu niderlandzkiego liczba takich lokali wynosi ponad 500.
- 80 Jeżeli chodzi o możliwość przyjmowania środków ograniczających w mniejszym stopniu swobodę świadczenia usług, z akt sprawy wynika, iż w gminach stosujących politykę tolerancji w stosunku do coffeeshopów w celu zwalczania turystyki narkotykowej i związanych z nią uciążliwości wdrożone zostały różne środki, takie jak ograniczanie liczby coffeeshopów lub godzin otwarcia takich lokali, wdrożenie systemu

kart umożliwiającego klientom wstęp do nich lub wreszcie zmniejszenie ilości konopi, jaką może zakupić każda osoba. Według informacji dostarczonych przez Burge-meester van Maastricht i rząd niderlandzki środki te okazały się jednak niewystarczające i nieskuteczne w świetle zamierzonego celu.

- 81 Co się tyczy bardziej szczegółowo możliwości udzielania nierezydentom wstępu do coffeeshopów przy jednoczesnej odmowie sprzedawania im konopi, należy zaznaczyć, iż dokładna kontrola i nadzorowanie tego, że produkt ten nie jest im podawany ani przez nich konsumowany, nie są łatwe. Poza tym można byłoby się obawiać, iż takie podejście zachęcałoby do nielegalnego handlu lub do odsprzedaży konopi przez rezydentów nierezydentom wewnątrz coffeeshopów.
- 82 Państwow członkowskim nie można tymczasem odmówić możliwości realizacji celu zwalczania turystyki narkotykowej i związanych z nią uciążliwości poprzez wprowadzenie ogólnych przepisów, które mogą być łatwo zarządzane i kontrolowane przez organy krajowe (zob. analogicznie wyroki: z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie C-110/05 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. s. I-519, pkt 67; a także z dnia 4 czerwca 2009 r. w sprawie C-142/05 Mickelsson i Roos, Zb.Orz. s. I-4273, pkt 36). W niniejszym przypadku żadna z informacji wynikających z akt sprawy nie powala domniemywać, aby realizacja zamierzonego celu mogła być zapewniona na poziomie przewidywanym przez sporne w postępowaniu przed sądem krajowym uregulowanie poprzez udzielanie nierezydentom wstępu do coffeeshopów przy jednoczesnej odmowie sprzedawania im konopi.
- 83 W takich okolicznościach należy stwierdzić, iż uregulowanie takie jak to będące przedmiotem sporu przed sądem krajowym jest odpowiednie, aby zapewnić realizację celu zwalczania turystyki narkotykowej i związanych z nią uciążliwości i nie wykracza poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia.

- 84 W świetle ogółu powyższych rozważań na pytanie drugie należy odpowiedzieć, że wykładni art. 49 WE należy dokonywać w ten sposób, iż uregulowanie takie jak to będące przedmiotem sporu przed sądem krajowym stanowi ograniczenie swobody świadczenia usług ustanowionej przez traktat WE. Ograniczenie to jest jednak uzasadnione celem zwalczania turystyki narkotykowej i związanych z nią uciążliwości.

W przedmiocie pytań trzeciego i czwartego

- 85 Pytania trzecie i czwarte zostały zadane tytułem ewentualnym i dotyczą stosowania zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową ustanowionej w art. 12 WE w związku z art. 18 WE normującym swobodny przepływ obywateli Unii.
- 86 W świetle odpowiedzi udzielonej na pytanie pierwsze nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na te pytania.

W przedmiocie kosztów

- 87 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem; do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Podmiot prowadzący coffeeshop w ramach działalności polegającej na sprzedaży środków odurzających niezaliczających się do obrotu ściśle nadzorowanego przez właściwe organy w celu wykorzystania ich do celów medycznych lub naukowych nie może powoływać się na art. 12 WE, 18 WE, 29 WE ani 49 WE, aby sprzeciwić się uregulowaniu gminnemu takiemu jak to będące przedmiotem sporu przed sądem krajowym, które zakazuje udzielania wstępu do takich lokali osobom niezamieszkałym w Niderlandach. W odniesieniu do działalności polegającej na sprzedaży napojów bezalkoholowych i artykułów spożywczych w tych samych lokalach podmiot taki może skutecznie powoływać się na art. 49 WE i nast.**

- 2) **Wykładni art. 49 WE należy dokonywać w ten sposób, iż uregulowanie takie jak to będące przedmiotem sporu przed sądem krajowym stanowi ograniczenie swobody świadczenia usług ustanowionej przez traktat WE. Ograniczenie to jest jednak uzasadnione celem zwalczania turystyki narkotykowej i związanych z nią uciążliwości.**

Podpisy