Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

12. november 2015 * [i]

»Præjudiciel forelæggelse — artikel 34 TEUF og 110 TEUF — direktiv 94/62/EF — artikel 1, stk. 1, artikel 7 og artikel 15 — fjernsalg og transport af alkoholholdige drikkevarer fra en anden medlemsstat — punktafgift på visse typer af drikkevareemballage — afgiftsfritagelse i tilfælde, hvor emballagen er omfattet af et pant- og retursystem — artikel 34 TEUF, 36 TEUF og 37 TEUF — krav om en detailhandelstilladelse til detailsalg af alkoholholdige drikkevarer — monopol på detailhandel med alkoholholdige drikkevarer — begrundelse — beskyttelse af sundheden«

I sag C-198/14,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Helsingin hovioikeus (appeldomstolen i Helsinfors, Finland) ved afgørelse af 16. april 2014, indgået til Domstolen den 22. april 2014, i sagen:

Valev Visnapuu

mod

Kihlakunnansyyttäjä

Suomen valtio – Tullihallitus

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af formanden for Fjerde Afdeling, T. von Danwitz, som fungerende formand for Femte Afdeling, samt dommerne D. Šváby, A. Rosas, E. Juhász og C. Vajda (refererende dommer),

generaladvokat: Y. Bot

justitssekretær: fuldmægtig I. Illéssy,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 29. april 2015,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Valev Visnapuu ved oikeustieteen kandidaatti P. Snell

— den finske regering ved S. Hartikainen, som befuldmægtiget

— den svenske regering ved A. Falk og U. Persson, som befuldmægtigede

* Processprog: finsk.

— den norske regering ved T. Skjeie og K. Nordland Hansen, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved G. Wilms, E. Sanfrutos Cano og I. Koskinen, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 9. juli 2015,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 34 TEUF, 36 TEUF, 37 TEUF og 110 TEUF samt artikel 1, stk. 1, artikel 7 og 15 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/62/EF af 20. december 1994 om emballage og emballageaffald (EFT L 365, s. 10).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Valev Visnapuu, der handler på vegne af European Investment Group Oü (herefter »EIG«), og Kihlakunnansyyttäjä (anklagemyndigheden) vedrørende fjernsalg og levering af alkoholholdige drikkevarer til finske forbrugere i strid med diverse finske bestemmelser om bl.a. punktafgift på visse typer af drikkevareemballage og om detailhandel med alkoholholdige drikkevarer.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Ifølge artikel 1, stk. 1, i direktiv 94/62 er formålet med dette at harmonisere medlemsstaternes foranstaltninger i forbindelse med håndtering af emballage og emballageaffald for på den ene side at forebygge og mindske miljøbelastningen herfra i samtlige medlemsstater samt i tredjelande og derved sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og for på den anden side at garantere det indre markeds funktion og undgå handelshindringer samt forvridning og begrænsning af konkurrencen i Den Europæiske Union.

4 I direktivets artikel 2, stk. 1, fastsættes, at direktivet finder anvendelse på al emballage, der markedsføres i Unionen, og alt emballageaffald, uanset om det anvendes i eller stammer fra industri-, handels-, kontor-, værksteds-, service-, husholdnings- eller andre sektorer, og uanset hvilke materialer der er anvendt.

5 I artikel 3, nr. 1), i direktiv 94/62 defineres begrebet »emballage«. Bestemmelsens første afsnit præciserer bl.a., at der i direktivet ved »emballage« forstås alle produkter af hvilken som helst art og materiale, som anvendes til pakning, beskyttelse, håndtering, levering fra producenten til brugeren eller forbrugeren og præsentation af varer, det være sig råvarer eller forarbejdede varer.

6 Artikel 7 i direktiv 94/62 med overskriften »Retur-, indsamlings- og genanvendelsessystemer« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til, at der indføres systemer til sikring af:

a) tilbagetagelse og/eller indsamling af brugt emballage og/eller emballageaffald fra forbrugeren, fra enhver anden endelig bruger eller fra affaldsstrømmen, med henblik på håndtering af den brugte emballage eller emballageaffaldet på den mest hensigtsmæssige måde

b) genbrug eller genanvendelse, herunder genvinding af indsamlet emballage og/eller emballageaffald for at opfylde målene i dette direktiv.

Sådanne systemer skal være åbne for deltagelse [af] erhvervsdrivende i de berørte sektorer og for deltagelse fra de kompetente offentlige myndigheders side. De skal også gælde for importerede varer på ikke-diskriminerende betingelser, herunder med hensyn til reglerne for adgang til systemerne og eventuelle afgifter; systemerne skal udformes på en sådan måde, at handelshindringer eller konkurrenceforvridning undgås i overensstemmelse med [EUF-]traktaten.

2. De i stk. 1 omhandlede foranstaltninger indgår i en politik, der omfatter al emballage og alt emballageaffald, navnlig under hensyntagen til forbruger- og miljøbeskyttelse, beskyttelse af sundhed, sikkerhed og hygiejne, beskyttelse af de emballerede varers og de anvendte materialers kvalitet, ægthed og tekniske egenskaber såvel som beskyttelse af industriel og kommerciel ejendomsret.«

7 Artikel 15 i direktiv 94/62 med overskriften »Økonomiske instrumenter« er affattet på følgende måde:

»Rådet, som træffer afgørelse på grundlag af de relevante artikler i traktaten, vedtager økonomiske instrumenter for at fremme realiseringen af dette direktivs mål. Så længe der ikke findes sådanne foranstaltninger, kan medlemsstaterne i overensstemmelse med de principper, der gælder for [Unionens] politik på miljøområdet, bl.a. princippet om, at forureneren betaler, og under overholdelse af de forpligtelser, som følger af traktaten, vedtage foranstaltninger med henblik på realiseringen af disse mål.«

Finsk ret

Loven om punktafgift på visse typer af drikkevareemballage

8 Ifølge § 5 i lov nr. 1037/2004 om punktafgift på visse typer af drikkevareemballage (eräiden juomapakkausten valmisteverosta annettu laki, herefter »lov om punktafgift på drikkevareemballage«) andrager denne afgift 51 eurocent pr. liter emballeret vare.

9 I henhold til lovens § 4 er pålæggelse af punktafgift på visse typer af drikkevareemballage bl.a. reguleret ved lov nr. 1469/1994 om punktafgift (valmisteverotuslaki, herefter »punktafgiftsloven«).

10 § 6 i lov om punktafgift på drikkevareemballage fritager bl.a. drikkevareemballage for afgift, såfremt emballagen er omfattet af et effektivt retursystem. Ved »effektivt retursystem« forstås et pantsystem, ved hvilket den, som emballerer eller indfører drikkevarerne, alene eller på den måde, der er fastsat i lov nr. 1072/1993 om affald (jätelaki, herefter »affaldsloven«) eller den tilsvarende for provinsen Åland (Finland) gældende lovgivning, sørger for genbrug eller genanvendelse af drikkevareemballagen på en sådan måde, at den pågældende emballage enten genbruges eller genanvendes som råmateriale.

Punktafgiftsloven

11 Ifølge § 2, stk. 1, i den affattelse af punktafgiftsloven, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, fandt denne lov anvendelse på opkrævning af punktafgift på bl.a. alkohol og alkoholholdige drikkevarer, medmindre andet var bestemt.

12 Det følger af punktafgiftslovens § 3, stk. 1, at de i lovens § 2 nævnte varer, der fremstilles i Finland eller indføres til Finland fra en anden medlemsstat, samt varer, der importeres til Finland fra et tredjeland, er underlagt punktafgift.

13 I henhold til punktafgiftslovens § 10, stk. 1, skal en postordrevirksomhed, såfremt der i forbindelse med fjernsalg ikke er udpeget en afgiftsrepræsentant, svare afgift af de varer, der modtages i Finland. Hvis en privatperson på anden måde end ved fjernsalg køber varer fra en anden medlemsstat, som en anden privatperson eller en erhvervsdrivende transporterer til Finland, er privatpersonen, den, der

deltager i transporten af varerne, eller den, der har varerne i sin besiddelse i Finland, afgiftspligtige. I henhold til § 10, stk. 5, er det i andre end de tilfælde, der er nævnt i denne paragraf, enhver person, som til forretningsmæssige eller andre formål modtager punktafgiftspligtige varer eller har sådanne i sin besiddelse, og som på tidspunktet for modtagelsen eller erhvervelsen af disse varer vidste eller ud fra en fornuftig betragtning burde have vidst, at der ikke var betalt behørig afgift af varerne i Finland, der er afgiftspligtig.

14 I henhold til punktafgiftslovens § 7, nr. 6), forstås ved fjernsalg en transaktion, ved hvilken en anden person end den godkendte oplagshaver eller en registreret eller ikke-registreret erhvervsdrivende køber punktafgiftspligtige varer i en anden medlemsstat, som fjernsælgeren eller en person, der handler på dennes vegne, sender eller transporterer direkte fra en anden medlemsstat. I henhold til nr. 6), litra a), i samme bestemmelse forstås ved fjernsælger den, som sælger varer til Finland i henhold til nr. 6).

15 Af punktafgiftslovens § 9 følger det bl.a., at enhver ikke-registreret erhvervsdrivende, som er afgiftspligtig, og enhver fjernsælger som omhandlet i lovens § 10, stk. 4, der ikke har en afgiftsrepræsentant i Finland, inden varerne eksporteres til Finland fra en anden medlemsstat, skal angive de pågældende varer ved toldmyndighederne som omhandlet i lovens § 25 og stille en sikkerhed for betalingen af de punktafgifter, der pålægges de omhandlede varer.

16 I henhold til punktafgiftslovens § 18, stk. 1, er varer, hvoraf der er svaret punktafgift i en anden medlemsstat, og som transporteres til Finland fra en anden medlemsstat af en privatperson, afgiftsfrie, såfremt de er bestemt til den pågældende persons eget brug.

Affaldsloven

17 På tidspunktet for sagens faktiske omstændigheder var fastsættelsen af et effektivt retursystem for drikkevareemballage og tilslutningen til en sådan ordning reguleret i affaldsloven. I henhold til lovens § 18, litra g), første afsnit, kan en producent, f.eks. en emballagevirksomhed eller en importør, opfylde sine forpligtelser ved at samarbejde med andre producenter og erhvervsdrivende, ved at oprette en forening eller fond med rets- og handleevne som en producentsammenslutning, ved at tilslutte sig en sådan forening eller ved at indgå aftale med denne.

18 Affaldslovens § 18, litra g), andet afsnit, bestemmer, at de forpligtelser, der påhviler en producentsammenslutning, er ligeligt fordelt mellem producenterne og eventuelle andre erhvervsdrivende under hensyntagen til aktiviteternes art og omfang samt til, at handelshindringer og konkurrenceforvridning undgås. Producentsammenslutningen optager enhver ny producent, som medindehaver, interessent eller kontrahent på de samme betingelser, som de producenter, der allerede er en del af sammenslutningen, for hvem det på grund af vedkommendes ubetydelige produktion eller af enhver anden årsag vil være økonomisk ufornuftigt på egen hånd at sørge for genbrug, genanvendelse og alle andre former for affaldshåndtering.

Alkoholloven

19 Det fremgår af § 1 i l lov nr. 1143/1994 om alkohol (alkoholilaki, herefter »alkoholloven«), at formålet med denne lov er at forebygge alkoholholdige stoffers negative virkninger for samfundet, det sociale liv og sundheden ved at styre forbruget af alkohol.

20 I henhold til alkohollovens § 8 kan der uden særlig tilladelse indføres alkoholholdige drikkevarer til eget brug eller i kommerciel sammenhæng eller med henblik på udøvelsen af anden erhvervsmæssig virksomhed, og nærmere regler for indførsel til eget brug er fastsat i lovens § 10. Lovens § 8 præciserer

endvidere, at for at kunne anvende alkoholholdige drikkevarer i kommerciel sammenhæng eller med henblik på udøvelsen af anden erhvervsmæssig virksomhed kræves en særlig tilladelse til indførsel af alkoholholdige drikkevarer som fastsat i denne lov.

21 Hvad angår indførsel af alkoholholdige drikkevarer til eget brug, som ikke er underlagt et krav om tilladelse, understreger den forelæggende ret, at de finske myndigheder i forskellige retningslinjer og meddelelser har præciseret, at hvis en privatperson bestiller sådanne drikkevarer fra udlandet, skal ejendomsretten til drikkevarerne være endeligt overgået til ordregiver, inden disse drikkevarer indføres til eget brug. I så tilfælde kræves det, at ordregiveren selv transporterer de alkoholholdige drikkevarer eller sørger for deres transport ved en tredjemand, som ikke er sælgeren.

22 Alkohollovens § 13, stk. 1, bestemmer, at det statslige alkoholselskab Alko Oy (herefter »Alko«) med de undtagelser, der er fastsat i denne lovs § 14, har monopol på detailhandel med alkoholholdige drikkevarer.

23 I henhold til alkohollovens § 13, stk. 2, kan Alko udelukkende udøve den i bestemmelsens stk. 1 omhandlede ret til detailhandel med alkoholholdige drikkevarer i forretninger, der sælger alkoholholdige drikkevarer, og som er godkendt af myndighederne, der er passende på grund af deres beliggenhed, og hvormed der effektivt kan organiseres tilsyn.

24 Ifølge alkohollovens § 13, stk. 3, kan Alko uanset stk. 2 drive detailhandel med alkoholholdige drikkevarer ved at sende dem til kunden eller køberen i overensstemmelse med de bestemmelser, der er fastsat ved dekret.

25 Alkohollovens § 14 fastsætter imidlertid to undtagelser til Alkos monopol på detailhandel med alkoholholdige drikkevarer.

26 Alkohollovens § 14, stk. 1, bestemmer, at ud over Alko kan enhver person, som er blevet tildelt en detailhandelstilladelse af den relevante myndighed, drive detailhandel med alkoholholdige drikkevarer, der er fremstillet ved gæring og indeholder højst 4,7 volumenprocent ethylalkohol.

27 Ifølge § 14, stk. 2, kan såvel Alko som enhver person, som den relevante myndighed har givet tilladelse til at fremstille den pågældende vare, på vilkår fastsat af social- og sundhedsministeriet drive detailhandel med alkoholholdige drikkevarer, der er fremstillet ved gæring og indeholder højst 13 volumenprocent ethylalkohol.

28 § 14, stk. 3, bestemmer, at enhver person, som antages at opfylde de nødvendige betingelser, og som besidder den fornødne pålidelighed, kan tildeles en tilladelse til detailhandel med alkoholholdige drikkevarer.

29 Alkohollovens § 14, stk. 4, præciserer, at den i bestemmelsens stk. 1 og 2 omhandlede detailhandel udelukkende kan drives fra et salgssted, der er godkendt af myndighederne, og som opfylder betingelserne for beliggenheden og salgsstedet samt driftsbetingelserne, og hvor handelen er organiseret på en sådan måde, at der kan føres tilsyn på effektiv vis.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

30 EIG, der har hjemsted i Estland, og som kontrolleres af Valev Visnapuu, administrerede hjemmesiden »www.alkotaxi.eu«, via hvilken personer med bopæl i Finland kunne købe forskellige mærker af svage og stærke alkoholholdige drikkevarer. Når kunderne havde betalt EIG for deres indkøb, sørgede selskabet for en del af deres kunders vedkommende for levering fra Estland til bopælen i Finland.

31 EIG angav ikke de af selskabet importerede alkoholholdige drikkevarer over for det finske toldvæsen, hvorfor der ikke blev pålagt nogen punktafgifter. EIG havde ikke udpeget en afgiftsrepræsentant i henhold til punktafgiftslovens § 7, stk. 7, som ville have haft mulighed for at betale punktafgifterne af de til Finland afsendte varer til det finske toldvæsen. EIG angav heller ikke de varer, der skulle sendes, til toldvæsnet og stillede ikke sikkerhed for betaling af punktafgifterne, inden varerne blev afsendt til Finland. EIG undlod endvidere at betale afgift på visse drikkevareemballager for emballageenheder. Hvad angår leveringen til køberen efter indførslen af de alkoholholdige drikkevarer var EIG endelig ikke i besiddelse af en engros- eller detailhandelstilladelse som omhandlet i alkohollovens § 8.

32 I sagen, hvor anklagemyndigheden havde rejst tiltale, fandt Helsingin käräjäoikeus (retten i første instans i Helsinfors) det forhold godtgjort, at EIG's aktiviteter i perioden fra den 24. juni til den 18. august 2009 i forbindelse med importen af 4 507,30 l øl, 1 499,40 l cider, 238,70 l vin og 3 450,30 l spiritus til Finland foranledigede, at der ikke blev pålagt punktafgifter. Den unddragne punktafgift på alkoholholdige drikkevarer beløb sig således til 23 144,89 EUR og den unddragne punktafgift på drikkevareemballager til 5 233,52 EUR, svarende til et samlet beløb på 28 378,40 EUR.

33 Retten fastslog endvidere, at Valev Visnapuu havde indført de nævnte mængder alkoholholdige drikkevarer fra Estland til Finland og solgt dem i Finland. På denne baggrund blev Valev Visnapuu idømt otte måneders fængsel for grov afgiftsunddragelse og overtrædelse af alkoholloven, der blev gjort betinget. Valev Visnapuu blev desuden pålagt at betale erstatning til den finske stat for de ikke-betalte afgifter på 28 378,40 EUR med tillæg af rente samt sagens omkostninger.

34 I forbindelse med iværksættelsen af sin appel ved den forelæggende ret har Valev Visnapuu påstået dels frifindelse for den strafferetlige tiltale, og at han fritages for erstatningspligten, dels godtgørelse fra statskassen af sine sagsomkostninger med tillæg af rente. Subsidiært har han nedlagt påstand om, at Domstolen forelægges en anmodning om præjudiciel afgørelse.

35 Den forelæggende ret understreger, at sagens faktiske hændelsesforløb er ubestridt under appellen. Finske kunder bestilte alkoholholdige drikkevarer på EIG's hjemmeside, og Valev Visnapuu leverede drikkevarerne på vegne af EIG til en del af kunderne, idet han indførte drikkevarerne fra Estland til Finland, selv om han ikke var i besiddelse af en tilladelse i henhold til alkohollovens § 8, stk. 1. EIG, der ikke har indført en genbrugs- eller genanvendelsesordning for så vidt angår drikkevareemballagerne og heller ikke har tilsluttet sig en sådan ordning, angav ikke disse alkoholholdige drikkevarer over for det finske toldvæsen, da disse var nået frem til deres bestemmelsessted, og der blev derfor slet ikke fastsat punktafgifter. I forbindelse med appelsagen er det endvidere ubestridt, at Valev Visnapuu har indført alkoholholdige drikkevarer i de af Helsingin käräjäoikeus (retten i første instans i Helsinfors) fastslåede mængder og har unddraget sig de afgifter, der er anført i nævnte rets dom.

36 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at anvendelsen af den nationale lovgivning i hovedsagen giver anledning til flere spørgsmål med hensyn til EU-retten, der kan opdeles i spørgsmål, som angår dels ordningen vedrørende punktafgift på visse typer af drikkevareemballage, dels kravet om detailhandelstilladelse til indførsel af alkoholholdige drikkevarer med henblik på detailsalg af disse i Finland.

37 På denne baggrund har Helsingin hovioikeus (appeldomstolen i Helsinfors) besluttet at udsætte sagen og forelægge følgende præjudicielle spørgsmål for Domstolen:

»1) Skal lovligheden af den finske ordning vedrørende afgiften på visse typer af drikkevareemballage, hvorefter denne afgift opkræves, såfremt emballagen ikke er omfattet af et retursystem, undersøges i forhold til artikel 110 TEUF i stedet for artikel 34 TEUF? Det pågældende retursystem skal være et pantsystem, ved hvilket den, som emballerer eller indfører drikkevarerne, alene eller på den

måde, der er fastsat i affaldsloven eller den tilsvarende for provinsen Åland [Finland] gældende lovgivning, sørger for genbrug eller genanvendelse af drikkevareemballagen på en sådan måde, at emballagen enten genbruges eller genanvendes som råmateriale.

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende: Er den nævnte ordning i overensstemmelse med artikel 1, stk. 1, artikel 7 og […] 15 i direktiv 94/62, også henset til artikel 110 TEUF?

3) Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende: Er den nævnte ordning i overensstemmelse med artikel 1, stk. 1, artikel 7 og […] 15 i direktiv 94/62, også henset til artikel 34 TEUF?

4) Såfremt det tredje spørgsmål besvares benægtende: Skal den [nævnte] ordning anses for tilladt i medfør af artikel 36 TEUF?

5) Kan kravet om, at enhver person, som anvender alkoholholdige drikkevarer i kommercielt øjemed eller for udøvelsen af anden erhvervsmæssig virksomhed, skal have en særlig detailhandelstilladelse for at indføre alkoholholdige drikkevarer – når en finsk køber via internettet eller på anden måde ved fjernsalg af en sælger, der driver virksomhed i en anden medlemsstat, har købt alkoholholdige drikkevarer, som sælgeren indfører til Finland – anses for at vedrøre et monopol eller for en del af et monopols funktion, således at bestemmelserne i artikel 34 TEUF ikke er til hinder herfor, men at kravet i stedet skal vurderes i lyset af artikel 37 TEUF?

6) Såfremt det femte spørgsmål besvares bekræftende: Er kravet om tilladelse foreneligt med betingelserne for statslige handelsmonopoler i henhold til artikel 37 TEUF?

7) Såfremt det femte spørgsmål besvares benægtende, og artikel 34 TEUF finder anvendelse på det foreliggende tilfælde: Er den finske ordning, hvorefter indførslen af alkoholholdige drikkevarer til eget brug – når disse drikkevarer bestilles fra udlandet via internettet eller på anden måde ved fjernsalg – kun er tilladt, såfremt ordregiveren selv eller en af sælgeren uafhængig tredjemand har indført de alkoholholdige drikkevarer, og hvorefter der i modsat fald kræves tilladelse til importen i henhold til alkoholloven, en kvantitativ restriktion eller foranstaltning med tilsvarende virkning, som er i strid med artikel 34?

8) Såfremt det foregående spørgsmål besvares bekræftende, kan den omhandlede ordning da anses for begrundet og forholdsmæssigt med henvisning til beskyttelsen af menneskers liv og sundhed?«

Om de præjudicielle spørgsmål

38 Det første til det fjerde spørgsmål, som angår ordningen vedrørende punktafgift på visse typer af drikkevareemballage, og det femte til det ottende spørgsmål, der omhandler kravet om detailhandelstilladelse til indførsel af alkoholholdige drikkevarer med henblik på detailsalg af disse i Finland, skal behandles særskilt.

Det første til det fjerde spørgsmål

39 Med det første til det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 34 TEUF og 110 TEUF samt artikel 1, stk. 1, artikel 7 og 15 i direktiv 94/62 skal fortolkes således, at de er til hinder for en ordning i en medlemsstat som den i hovedsagen omhandlede, der indfører en punktafgift på visse typer af drikkevareemballage, men indrømmer afgiftsfritagelse i tilfælde, hvor disse emballager er omfattet af et effektivt retursystem.

Om anvendelsen af traktatens bestemmelser

40 Eftersom det første til det fjerde spørgsmål vedrører bestemmelser i såvel direktiv 94/62 som bestemmelser i traktaten, skal det bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at enhver national foranstaltning inden for et område, der har været genstand for en udtømmende harmonisering på EU-plan, skal bedømmes på grundlag af de harmoniserede bestemmelser og ikke på grundlag af bestemmelser i den primære ret (jf. dom UNIC og Uni.co.pel, C-95/14, EU:C:2015:492, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

41 Det skal derfor indledningsvis fastslås, om den harmonisering, der er foretaget ved artikel 1, stk. 1, artikel 7 og 15 i direktiv 94/62, er udtømmende.

42 Med henblik herpå tilkommer det Domstolen at fortolke disse bestemmelser under hensyntagen ikke blot til deres ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori de indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som de udgør en del af (jf. dom UNIC og Uni.co.pel, C-95/14, EU:C:2015:492, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

43 I henhold til artikel 1, stk. 1, i direktiv 94/62 er formålet med dette direktiv at harmonisere medlemsstaternes foranstaltninger i forbindelse med håndtering af emballage og emballageaffald for på den ene side at forebygge og mindske miljøbelastningen herfra i samtlige medlemsstater samt i tredjelande og derved sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og for på den anden side at garantere det indre markeds funktion og undgå handelshindringer og forvridning og begrænsning af konkurrencen i Unionen.

44 Domstolen har allerede haft mulighed for at fastslå, at artikel 5 i direktiv 94/62 ikke indeholder en udtømmende harmonisering med hensyn til nationale ordninger, der er bestemt til at fremme genbrug af emballager (jf. i denne retning domme Radlberger Getränkegesellschaft og S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, præmis 56, og Kommissionen mod Tyskland, C-463/01, EU:C:2004:797, præmis 44). I denne forbindelse har Domstolen bl.a. bemærket, at nævnte artikel 5 kun giver medlemsstaterne mulighed for at fremme ordninger for genbrug af emballage »i overensstemmelse med traktaten« (jf. domme Radlberger Getränkegesellschaft og S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, præmis 58, og Kommissionen mod Tyskland, C-463/01, EU:C:2004:797, præmis 46).

45 På samme måde bestemmer artikel 7, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 94/62, at systemerne til tilbagetagelse og/eller indsamling af emballage samt systemerne til genbrug eller genanvendelse også skal gælde for importerede varer på ikke-diskriminerende betingelser, herunder med hensyn til reglerne for adgang til systemerne og eventuelle afgifter, og systemerne skal udformes på en sådan måde, at handelshindringer eller konkurrenceforvridning undgås »i overensstemmelse med traktaten«.

46 Artikel 7 i direktiv 94/62 indeholder derfor, i lighed med direktivets artikel 5, ikke nogen udtømmende harmonisering, men henviser til de relevante bestemmelser i traktaten.

47 Hvad angår artikel 15 i direktiv 94/62 indeholder denne ikke nogen harmonisering, men giver Rådet beføjelse til at vedtage økonomiske instrumenter for at fremme realiseringen af dette direktivs mål, og i modsat fald handler medlemsstaterne »under overholdelse af de forpligtelser, som følger af traktaten«. Denne bestemmelse opstiller således ligeledes et krav om anvendelse af relevante bestemmelser i traktaten.

48 Det følger af det foregående, at den harmonisering, der foretages ved artikel 1, stk. 1, artikel 7 og 15 i direktiv 94/62, således som generaladvokaten har anført i punkt 75 i sit forslag til afgørelse, ikke er udtømmende. De nationale foranstaltninger, som gennemfører disse artikler, skal derfor ikke vurderes alene i forhold til bestemmelserne i dette direktiv, men ligeledes i forhold til de relevante bestemmelser i den primære ret.

Om anvendelsen af artikel 34 TEUF og 110 TEUF

49 Idet de nationale foranstaltninger, der gennemfører artikel 1, stk. 1, artikel 7 og 15 i direktiv 94/62, skal vurderes i forhold til relevante bestemmelser i den primære ret, skal det fastslås, om en ordning, der indfører en punktafgift på visse typer af drikkevareemballage som den i hovedsagen omhandlede, skal vurderes i forhold til artikel 34 TEUF og/eller 110 TEUF. Valev Visnapuu, den finske regering og Europa-Kommission er af den opfattelse, at ordningen skal vurderes i forhold til artikel 110 TEUF.

50 Domstolen har gentagne gange fastslået, at anvendelsesområderne for artikel 34 TEUF og 110 TEUF gensidigt udelukker hinanden. Det fremgår således af fast retspraksis, at anvendelsesområdet for artikel 34 TEUF ikke omfatter hindringer, som er omhandlet i andre særlige bestemmelser, og at de af artikel 110 TEUF omfattede hindringer af fiskal karakter ikke er omfattet af forbuddet i artikel 34 TEUF (jf. bl.a. dom Tatu, C-402/09, EU:C:2011:219, præmis 33).

51 En økonomisk byrde er en intern afgift i artikel 110 TEUF's forstand, såfremt den er et led i en generel intern afgiftsordning, der systematisk og efter objektive kriterier anvendes på kategorier af produkter, uanset disses oprindelse eller bestemmelsessted (jf. bl.a. domme Koornstra, C-517/04, EU:C:2006:375, præmis 16, samt Stadtgemeinde Frohnleiten og Gemeindebetriebe Frohnleiten, C-221/06, EU:C:2007:657, præmis 31).

52 I den foreliggende sag fremgår det af denne doms præmis 8-10, at den i hovedsagen omhandlede ordning fastsætter en punktafgift på visse typer af drikkevareemballager, der andrager 51 eurocent pr. liter emballeret vare, men at drikkevareemballage, der er omfattet af et effektivt retursystem, er fritaget for denne punktafgift.

53 På baggrund af disse forhold skal det konstateres, dels at den i hovedsagen omhandlede punktafgift er en økonomisk byrde, som er et led i en generel intern afgiftsordning, der systematisk og efter objektive kriterier anvendes på kategorier af produkter, nærmere bestemt drikkevareemballage. I denne henseende har Domstolen allerede fastslået, at affald til bortskaffelse skal anses for varer i artikel 110 TEUF's forstand (dom Stadtgemeinde Frohnleiten og Gemeindebetriebe Frohnleiten, C-221/06, EU:C:2007:657, præmis 36-38). En punktafgift på visse typer af drikkevareemballage skal derfor anses for at blive pålagt varer i denne bestemmelses forstand.

54 Endvidere fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at punktafgiften pålægges drikkevareemballage efter objektive kriterier uanset dens oprindelse eller bestemmelsessted. Denne punktafgift pålægges drikkevareemballage af national oprindelse såvel som indført drikkevareemballage, når emballagen ikke er omfattet af et effektivt retursystem.

55 Det følger af det ovenstående, at en punktafgift på visse typer af drikkevareemballage som den i hovedsagen omhandlede er en intern afgift i artikel 110 TEUF's forstand. I overensstemmelse med den i denne doms præmis 50 anførte retspraksis skal en sådan punktafgift vurderes i henhold til artikel 110 TEUF, hvormed en anvendelse af artikel 34 TEUF udelukkes.

Om fortolkningen af artikel 110 TEUF

56 Den finske regering og Kommissionen er af den opfattelse, at den i hovedsagen omhandlede ordning, der indfører en punktafgift på visse typer af drikkevareemballage, er i overensstemmelse med artikel 110 TEUF. Valev Visnapuu gør modsætningsvis gældende, at ordningen er diskriminerende og strider mod artikel 110 TEUF, idet en sælger, der opererer fra en anden medlemsstat, i praksis ikke kan tilslutte sig et effektivt retursystem.

57 I henhold til artikel 110, stk. 1, TEUF må ingen medlemsstat direkte eller indirekte pålægge varer fra andre medlemsstater interne afgifter af nogen art, som er højere end de afgifter, der direkte eller indirekte pålægges lignende indenlandske varer. I henhold til bestemmelsens stk. 2 må ingen medlemsstat pålægge varer fra andre medlemsstater interne afgifter, som indirekte vil kunne beskytte andre produkter.

58 I hovedsagen fremgår det ikke af nogen af oplysningerne i de for Domstolen fremlagte sagsakter, at den i hovedsagen omhandlede lov om punktafgift på drikkevareemballage indirekte skulle kunne beskytte andre nationale produkter end drikkevareemballage som omhandlet i artikel 110, stk. 2, TEUF. Domstolens behandling skal derfor begrænses til denne artikels stk. 1, og det skal undersøges, om den punktafgift, der pålægges importeret drikkevareemballage, er højere end den, der pålægges drikkevareemballage af indenlandsk oprindelse.

59 I henhold til fast retspraksis foreligger der en tilsidesættelse af artikel 110, stk. 1, TEUF, såfremt afgiften på henholdsvis det importerede og det tilsvarende indenlandsk fremstillede produkt beregnes forskelligt og efter forskellige regler, således at det – selv om det kun måtte ske i visse tilfælde – fører til et højere afgiftsbeløb for det importerede produkt. I henhold til denne bestemmelse må en punktafgift således ikke have til følge, at der svares højere afgift af varer med oprindelse i andre medlemsstater end af lignende indenlandske varer (dom Brzeziński, C-313/05, EU:C:2007:33, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

60 I hovedsagen har den finske regering og Kommissionen med rette anført, at reglerne for pålæggelse af punktafgift på visse typer af drikkevareemballage, dvs. beløbet, beregningsgrundlaget og betingelserne for afgiftsfritagelse, har samme ordlyd for drikkevareemballage med oprindelse i andre medlemsstater og lignende indenlandske varer. Følgelig, og som generaladvokaten har fremhævet i punkt 79 og 80 i sit forslag til afgørelse, kan det i den foreliggende sag ikke fastslås, at drikkevareemballage med oprindelse i andre medlemsstater rammes af direkte forskelsbehandling som omhandlet i artikel 110, stk. 1, TEUF.

61 Valev Visnapuu har imidlertid gjort gældende, at betingelserne for at opnå ret til afgiftsfritagelsen med henvisning til, at drikkevareemballagen er omfattet af et effektivt retursystem, er indirekte diskriminerende, idet en fjernsælger, der foretager e-handel fra en anden medlemsstat, aldrig kan opnå denne ret til fritagelse.

62 Til støtte for sit argument har Valev Visnapuu anført, at tilslutning til et effektivt retursystem er uoverkommeligt dyrt for en fjernsælger, der foretager e-handel fra en anden medlemsstat, bl.a. på grund af pligten til at påføre bestemte angivelser på drikkevareemballage og pligten til at stille sikkerhed og betale en tilslutningsafgift. Valev Visnapuu har endvidere anført, at en oprettelse af eget effektivt retursystem ikke er en økonomisk levedygtig valgmulighed for en lille e-handelsvirksomhed på grund af de faste driftsomkostninger, der er forbundet med et sådant system.

63 I denne forbindelse skal det bemærkes, at de af Valev Visnapuu hævdede vanskeligheder, selv om de skulle anses for fastslået, ikke godtgør, at der foreligger forskelsbehandling mellem drikkevareemballage med oprindelse i andre medlemsstater og lignende indenlandske varer som omhandlet i artikel 110, stk. 1, TEUF. Det kan således ikke udledes af sådanne vanskeligheder, som en lille erhvervsdrivende, der foretager fjernsalg, møder ved at skulle tilslutte sig et effektivt retursystem eller oprette et sådant system, at drikkevareemballage med oprindelse i andre medlemsstater i mindre grad har mulighed for at blive omfattet af den afgiftsfritagelse, der indrømmes, når emballagen er omfattet af et sådant system og derfor er genstand for en højere afgift end lignende indenlandske varer.

64 Som den finske regering har anført under retsmødet, og således som generaladvokaten har anført i punkt 89-91 i sit forslag til afgørelse, er disse vanskeligheder de samme såvel for små erhvervsdrivende, der er etableret i Finland, som for små erhvervsdrivende, der er etableret i en anden medlemsstat.

65 Det følger af det ovenstående, at artikel 110 TEUF ikke er til hinder for en national ordning som den i hovedsagen omhandlede, der indfører en punktafgift på visse typer af drikkevareemballage.

Om fortolkningen af artikel 1, stk. 1, artikel 7 og 15 i direktiv 94/62

66 Den forelæggende ret ønsker ligeledes oplyst, om artikel 1, stk. 1, artikel 7 og 15 i direktiv 94/62 er til hinder for en national ordning som den i hovedsagen omhandlede, der indfører en punktafgift på visse typer af drikkevareemballage. Den finske regering og Kommissionen har gjort gældende, at ordningen er i overensstemmelse med bestemmelserne i direktiv 94/62.

67 Indledningsvis bemærkes, at drikkevareemballage udgør »emballage« som omhandlet i artikel 3, nr. 1), i direktiv 94/62 og således falder ind under direktivets anvendelsesområde i overensstemmelse med dets artikel 2, stk. 1.

68 Domstolen konstaterer imidlertid, at ingen af bestemmelserne i artikel 1, stk. 1, artikel 7 og 15 i direktiv 94/62 er til hinder for en ordning som den i hovedsagen omhandlede, der indfører en punktafgift på visse typer af drikkevareemballage.

69 Hvad nærmere bestemt angår artikel 7, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 94/62 kræves det i henhold til denne bestemmelse, at systemerne til tilbagetagelse, indsamling, genbrug eller genanvendelse af brugt emballage og/eller emballageaffald »gælder for importerede varer på ikke-diskriminerende betingelser og skal udformes på en sådan måde, at handelshindringer eller konkurrenceforvridning undgås i overensstemmelse med traktaten«.

70 Det skal imidlertid bemærkes, at denne forpligtelse vedrører disse systemers funktion og ikke funktionen for en ordning som den i hovedsagen omhandlede ordning for punktafgift på visse typer af drikkevareemballage, hvorom det i øvrigt er blevet fastslået i denne doms præmis 63, at den ikke medfører nogen form for forskelsbehandling af drikkevareemballage med oprindelse i andre medlemsstater.

71 Den finske regering har i denne forbindelse endvidere gjort gældende, at i henhold til affaldslovens § 18, litra g), andet afsnit, er de forpligtelser, der påhviler en producentsammenslutning, ligeligt fordelt mellem producenterne og eventuelle andre erhvervsdrivende under hensyntagen til aktiviteternes art og omfang samt til, at handelshindringer og konkurrenceforvridning undgås. Bestemmelsen forpligter ligeledes producentsammenslutningen til at optage enhver ny producent, som medindehaver, interessent eller kontrahent på de samme betingelser, som de producenter, der allerede er en del af sammenslutningen, for hvem det på grund af vedkommendes ubetydelige produktion eller af enhver anden årsag vil være økonomisk ufornuftigt på egen hånd at sørge for genbrug, genanvendelse og alle andre former for affaldshåndtering.

72 Hvad angår artikel 15 i direktiv 94/62 giver denne bestemmelse Rådet beføjelse til at »vedtage[e] økonomiske instrumenter for at fremme realiseringen af dette direktivs mål«. Så længe Rådet ikke har vedtaget foranstaltninger, giver bestemmelsen medlemsstaterne beføjelse til »i overensstemmelse med de principper, der gælder for [Unionens] politik på miljøområdet, bl.a. princippet om, at forureneren betaler, og under overholdelse af de forpligtelser, som følger af traktaten, [at] vedtage foranstaltninger med henblik på realiseringen af disse mål«.

73 En ordning som den i hovedsagen omhandlede, der indfører en punktafgift på visse typer af drikkevareemballage, kan kvalificeres som en foranstaltning, der er vedtaget af en medlemsstat med henblik på realiseringen af målene i direktiv 94/62 som omhandlet i direktivets artikel 15. Som det er blevet bekræftet af den finske regering, ansporer ordningen de erhvervsdrivende til at blive optaget i et retursystem for drikkevareemballage eller til at oprette deres eget retursystem med henblik på at blive undtaget fra at skulle betale denne punktafgift.

74 I henhold til artikel 15 i direktiv 94/62 skal en sådan foranstaltning vedtages i overensstemmelse med de principper, der gælder for Unionens politik på miljøområdet, bl.a. princippet om, at forureneren betaler, og under overholdelse af de forpligtelser, som følger af traktaten. Den finske regering har imidlertid under retsmødet med rette præciseret, at princippet om, at forureneren betaler, er indarbejdet i den i hovedsagen omhandlede ordning, idet punktafgiften pålægges de erhvervsdrivende, der ikke er optaget i et retursystem for drikkevareemballage. Det er endvidere allerede fastslået, at en sådan ordning er i overensstemmelse med de forpligtelser, der udspringer af artikel 110 TEUF.

75 Det følger af det ovenstående, at artikel 1, stk. 1, artikel 7 og 15 i direktiv 94/62 ikke er til hinder for en ordning som den i hovedsagen omhandlede, der indfører en punktafgift på visse typer af drikkevareemballage.

76 Under henvisning til samtlige de ovenstående betragtninger skal det første til det fjerde spørgsmål besvares med, at artikel 110 TEUF samt artikel 1, stk. 1, artikel 7 og 15 i direktiv 94/62 skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en ordning i en medlemsstat som den i hovedsagen omhandlede, der indfører en punktafgift på visse typer af drikkevareemballage, men indrømmer afgiftsfritagelse i tilfælde, hvor disse emballager er omfattet af et effektivt retursystem.

Om det femte til det ottende spørgsmål

77 Med det femte til det ottende spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 34 TEUF, 36 TEUF og 37 TEUF skal fortolkes således, at de er til hinder for en ordning i en medlemsstat som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter en sælger, der er etableret i en anden medlemsstat, er underlagt et krav om detailhandelstilladelse til indførsel af alkoholholdige drikkevarer med henblik på detailsalg af disse til forbrugere med bopæl i den første medlemsstat, når denne sælger selv sørger for transporten af disse drikkevarer eller har overdraget transporten til en tredjemand.

Om anvendelsen af artikel 34 TEUF og 37 TEUF

78 Indledningsvis skal det undersøges, om det i hovedsagen omhandlede krav om tilladelse skal vurderes i henhold til artikel 34 TEUF eller 37 TEUF.

79 I denne forbindelse er det nødvendigt at opsummere hovedsagens retlige og faktiske omstændigheder.

80 Alkohollovens § 13 indfører et handelsmonopol, som består i en eneret til detailsalg af alkoholholdige drikkevarer i Finland. Dette monopol er tildelt Alko.

81 Alkohollovens § 14 fastsætter ikke desto mindre to undtagelser til Alkos monopol. I henhold til bestemmelsens stk. 1 kan såvel Alko som enhver person, som er blevet tildelt en detailhandelstilladelse af den relevante myndighed, drive detailhandel med alkoholholdige drikkevarer, der er fremstillet ved gæring og indeholder højst 4,7 volumenprocent ethylalkohol. Ifølge bestemmelsens stk. 2 kan såvel Alko som enhver person, som den relevante myndighed har givet tilladelse til at fremstille den pågældende vare, på vilkår fastsat af social- og sundhedsministeriet drive detailhandel med alkoholholdige drikkevarer, der er fremstillet ved gæring og indeholder højst 13 volumenprocent ethylalkohol.

82 I henhold til alkohollovens § 8 skal enhver person, der anvender alkoholholdige drikkevarer i kommerciel sammenhæng eller med henblik på udøvelsen af anden erhvervsmæssig virksomhed, have en særlig tilladelse som fastsat i denne lov til indførsel af alkoholholdige drikkevarer med henblik på den pågældende virksomhed. Ifølge den finske regerings indlæg kan den særlige tilladelse i alkohollovens § 8 bl.a. bestå i en detailhandelstilladelse som omhandlet i lovens § 14, stk. 1.

83 For så vidt angår hovedsagen er det ubestridt, at hverken EIG eller Valev Visnapuu var i besiddelse af den i henhold til alkohollovens § 8 og § 14 krævede detailhandelstilladelse til at indføre alkoholholdige drikkevarer med henblik på detailsalg af disse til forbrugere med bopæl i Finland.

84 I lyset heraf skal det fastslås, om det i hovedsagen omhandlede krav om en detailhandelstilladelse til indførsel af alkoholholdige drikkevarer med henblik på detailsalg af disse til forbrugere med bopæl i Finland skal vurderes i henhold til artikel 34 TEUF eller 37 TEUF.

85 Ifølge den finske og den norske regering skal den med alkohollovens § 13 indførte monopolordning vurderes i henhold til artikel 37 TEUF, mens tilladelsesordningerne i lovens § 14 skal vurderes i henhold til artikel 34 TEUF. Den svenske regering og Kommissionen er af den opfattelse, at det i hovedsagen omhandlede krav om detailhandelstilladelse skal vurderes i henhold til artikel 37 TEUF, mens Valev Visnapuu er af den opfattelse, at det skal vurderes i henhold til artikel 34 TEUF.

86 Ifølge fast retspraksis skal der foretages en undersøgelse af reglerne om et monopol og dets funktion i forhold til bestemmelserne i artikel 37 TEUF, som specifikt finder anvendelse på et statsligt handelsmonopols udøvelse af sine enerettigheder (domme Rosengren m.fl., C-170/04, EU:C:2007:313, præmis 17 og den deri nævnte retspraksis, og ANETT, C-456/10, EU:C:2012:241, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).

87 Derimod skal virkningerne for samhandelen inden for Unionen af andre bestemmelser i national lovgivning, der ikke vedrører monopolets funktion, men alligevel har betydning herfor, undersøges på grundlag af artikel 34 TEUF (domme Rosengren m.fl., C-170/04, EU:C:2007:313, præmis 18 og den deri nævnte retspraksis, og ANETT, C-456/10, EU:C:2012:241, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).

88 I henhold til denne retspraksis skal det efterprøves, om kravet om detailhandelstilladelse til indførsel af alkoholholdige drikkevarer med henblik på detailsalg af disse til forbrugere med bopæl i Finland, som er genstanden for det femte til det ottende spørgsmål, udgør en regel om monopolet og dets funktion eller en regel, der ikke vedrører monopolets funktion.

89 Den særlige funktion, som monopolet er blevet tillagt i henhold til alkohollovens § 13, består i, at det har eneretten til at drive detailhandel med alkoholholdige drikkevarer i Finland. I henhold til alkohollovens § 14 er to kategorier af alkoholholdige drikkevarer dog udelukket fra Alkos eneret til detailhandel, og enhver person, som har opnået tilladelse hertil, kan drive detailhandel med nævnte drikkevarer.

90 Det følger af det ovenstående, at den med alkohollovens § 13 indførte monopolordning skal undersøges i henhold til artikel 37 TEUF, for så vidt som den fastsætter reglerne om et statsligt handelsmonopol og dets funktion.

91 De med alkohollovens § 14 to indførte tilladelsesordninger regulerer ikke det til Alko tildelte monopols funktion eller udøvelsen af dets eneret som omhandlet i den ovennævnte retspraksis, idet de indrømmer andre personer end Alko en ret til at drive detailhandel med visse typer af alkoholholdige drikkevarer, såfremt de opnår tilladelse hertil. Disse to tilladelsesordninger vedrører derfor ikke det til Alko tildelte monopols funktion og skal undersøges i henhold til artikel 34 TEUF, således som den finske og den norske regering med rette har anført.

92 Det femte til det ottende spørgsmål, som den forelæggende ret har stillet, omhandler udtrykkeligt et krav om detailhandelstilladelse, der er pålagt Valev Visnapuu i hovedsagen. Et sådant krav om tilladelse henhører nødvendigvis under alkohollovens § 14 og skal derfor undersøges i henhold til artikel 34 TEUF og ikke i henhold til artikel 37 TEUF.

93 På baggrund af de faktiske omstændigheder, der fremgår af forelæggelsesafgørelsen, og som er opsummeret i denne doms præmis 32, synes visse af de alkoholholdige drikkevarer, der er indført af Valev Visnapuu, bl.a. spiritus, imidlertid ikke at henhøre under de to tilladelsesordninger, der er fastsat i lovens § 14, og de er derfor omfattet af det detailhandelsmonopol, som Alko er tildelt i henhold til lovens § 13.

94 I denne forbindelse skal det således bemærkes, at artikel 37 TEUF uden at kræve, at de statslige handelsmonopoler afskaffes fuldstændigt, kræver, at de tilpasses, således at enhver form for forskelsbehandling af medlemsstaternes statsborgere med hensyn til forsynings- og afsætningsvilkår er udelukket (domme Franzén, C-189/95, EU:C:1997:504, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis, og Hanner, C-438/02, EU:C:2005:332, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

95 Artikel 37 TEUF kræver således, at monopolet udformes og fungerer på en sådan måde, at enhver forskelsbehandling af medlemsstaternes statsborgere med hensyn til forsynings- og afsætningsvilkår er udelukket, idet handelen med varer fra andre medlemsstater hverken retligt eller faktisk stilles ringere end handelen med indenlandske varer, ligesom der ikke må ske konkurrencefordrejning i forholdet mellem medlemsstaterne (dom Franzén, C-189/95, EU:C:1997:504, præmis 40).

96 Eftersom de for Domstolen fremlagte sagsakter ikke indeholder tilstrækkelige oplysninger herom, tilkommer det den forelæggende ret at efterprøve, om det monopol på detailhandel med alkoholholdige drikkevarer, der er tildelt Alko i henhold til alkohollovens § 13, opfylder de ovenfor nævnte betingelser.

Hvorvidt der foreligger en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion som omhandlet i artikel 34 TEUF

97 Henset til det ovenfor anførte skal det undersøges, om en ordning i en medlemsstat som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter en sælger, der er etableret i en anden medlemsstat, er underlagt et krav om detailhandelstilladelse til indførsel af alkoholholdige drikkevarer med henblik på detailsalg af disse til forbrugere med bopæl i den første medlemsstat, når denne sælger selv sørger for transporten af disse drikkevarer eller har overdraget transporten til en tredjemand, udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion som omhandlet i artikel 34 TEUF.

98 Ifølge fast retspraksis omfatter forbuddet mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner i artikel 34 TEUF alle retsforskrifter fra medlemsstaterne, som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen mellem medlemsstaterne (jf. bl.a. domme Dassonville, 8/74, EU:C:1974:82, præmis 5, og Rosengren m.fl., C-170/04, EU:C:2007:313, præmis 32).

99 Hvad angår denne retspraksis skal det fastslås, at et krav som det i hovedsagen omhandlede om en detailhandelstilladelse til indførsel af alkoholholdige drikkevarer hindrer erhvervsdrivende, der er etableret i andre medlemsstater, i frit at indføre alkoholholdige drikkevarer i Finland med henblik på detailsalg af disse.

100 De relevante bestemmelser i den nationale ordning fastsætter navnlig flere betingelser for at opnå den i hovedsagen omhandlede detailhandelstilladelse. Dels bestemmer alkohollovens § 14, stk. 3, at en tilladelse til detailhandel med alkoholholdige drikkevarer kan tildeles enhver person, som antages at opfylde de nødvendige betingelser, og som besidder den fornødne pålidelighed.

101 Dels præciserer alkohollovens § 14, stk. 4, at den i bestemmelsens stk. 1 og 2 omhandlede detailhandel udelukkende kan drives fra et salgssted, der er godkendt af myndighederne, og som opfylder betingelserne for beliggenhed og salgssted samt driftsbetingelserne, og hvor handelen er organiseret på en sådan måde, at der kan føres tilsyn på effektiv vis.

102 Under disse omstændigheder kan det i hovedsagen omhandlede krav om detailhandelstilladelse til indførsel af alkoholholdige drikkevarer med henblik på detailsalg af disse til finske forbrugere hindre samhandelen mellem medlemsstaterne som omhandlet i den ovennævnte retspraksis, for så vidt som det hindrer erhvervsdrivende, der er etableret i andre medlemsstater, i frit at indføre alkoholholdige drikkevarer i Finland med henblik på detailsalg af disse.

103 Domstolen har ganske vist præciseret, at nationale bestemmelser, som begrænser eller forbyder bestemte former for salg – og som dels finder anvendelse på alle de berørte erhvervsdrivende, der udøver virksomhed i indlandet, dels, såvel retligt som faktisk, påvirker afsætningen af indenlandsk fremstillede varer og varer fra andre medlemsstater på samme måde – ikke kan antages at hindre samhandelen mellem medlemsstaterne i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i den retspraksis, der blev indledt med dom Dassonville (8/74, EU:C:1974:82) (jf. bl.a. domme Keck og Mithouard, C-267/91 og C-268/91, EU:C:1993:905, præmis 16, og Ahokainen og Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, præmis 19).

104 Det i hovedsagen omhandlede krav om detailhandelstilladelse opfylder imidlertid ikke den første betingelse, som Domstolen har opstillet i dom Keck og Mithouard (C-267/91 og C-268/91, EU:C:1993:905, præmis 16), hvorefter de omhandlede nationale bestemmelser skal finde anvendelse på alle de berørte erhvervsdrivende, der udøver virksomhed i indlandet.

105 Hvad for det første angår kravet om detailhandelstilladelse i alkohollovens § 14, stk. 1, konstaterer Domstolen, at dette ikke finder anvendelse på alle de berørte erhvervsdrivende, der udøver virksomhed i indlandet. Således er Alko tillagt retten til detailhandel med alle typer af alkoholholdige drikkevarer, herunder dem, der er omfattet af alkohollovens § 14, i henhold til den lovgivningsmæssige bestemmelse i alkohollovens § 13. Alko skal ikke indhente en detailhandelstilladelse fra de kompetente myndigheder på betingelser svarende til dem, der er fastsat i alkohollovens § 14, stk. 3.

106 For det andet kan den i alkohollovens § 14, stk. 2, omhandlede detailhandelstilladelse alene tildeles fabrikanter af alkoholholdige drikkevarer, der er etableret i Finland, og ikke fabrikanter, der er etableret i andre medlemsstater.

107 Det i hovedsagen omhandlede krav om detailhandelstilladelse til indførsel af alkoholholdige drikkevarer med henblik på detailsalg af disse til finske forbrugere opfylder derfor ikke den første betingelse, der er opstillet i Keck og Mithouard-dommen (C-267/91 og C-268/91, EU:C:1993:905, præmis 16), hvorfor det ikke er nødvendigt at undersøge, om kravet, såvel retligt som faktisk, påvirker afsætningen af indenlandsk fremstillede varer og varer fra andre medlemsstater på samme måde.

108 Henset til det ovenstående skal det fastslås, at en ordning i en medlemsstat som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter en sælger, der er etableret i en anden medlemsstat, er underlagt et krav om detailhandelstilladelse til indførsel af alkoholholdige drikkevarer med henblik på detailsalg af disse til forbrugere med bopæl i den første medlemsstat, når denne sælger selv sørger for transporten af disse drikkevarer eller har overdraget transporten til en tredjemand, udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion som omhandlet i artikel 34 TEUF.

Hvorvidt der foreligger en begrundelse, som omhandlet i artikel 36 TEUF

109 I henhold til artikel 36 TEUF er bestemmelserne i artikel 34 TEUF og 35 TEUF ikke til hinder for sådanne forbud eller restriktioner vedrørende indførsel, udførsel eller transit, som er begrundet i hensynet til den offentlige sædelighed, den offentlige orden, den offentlige sikkerhed, beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed, beskyttelse af planter, beskyttelse af nationale skatte af kunstnerisk, historisk eller arkæologisk værdi eller beskyttelse af industriel og kommerciel ejendomsret. Disse forbud og restriktioner må dog hverken udgøre et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne.

110 Det fremgår af fast retspraksis, at en hindring af de frie varebevægelser kan være begrundet af et af de hensyn til almen interesse, der er opregnet i artikel 36 TEUF, eller af tvingende hensyn. Den nationale foranstaltning skal i begge tilfælde være egnet til at sikre opfyldelsen af det forfulgte formål og må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå formålet (jf. bl.a. dom Ker-Optika C-108/09, EU:C:2010:725, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).

111 Den finske, den svenske og den norske regering er modsat Valev Visnapuu af den opfattelse, at et krav om detailhandelstilladelse til indførsel af alkoholholdige drikkevarer, der pålægges en sælger, der er etableret i en anden medlemsstat, med henblik på detailsalg af disse til forbrugere med bopæl i indlandet, når denne sælger selv sørger for transporten af disse drikkevarer eller har overdraget transporten til en tredjemand, er begrundet i hensynet til beskyttelse af menneskers liv og sundhed, der er opregnet i artikel 36 TEUF. Den finske regering har bl.a. gjort gældende, at formålet med alkoholloven, således som det fremgår af lovens § 1, er at styre alkoholforbruget med henblik på at forebygge alkoholholdige stoffers skadelige virkninger for menneskers sundhed og samfundet ved at indføre en monopolordning og en tilladelsesordning for detailhandel.

112 Hvad navnlig angår alkohollovens § 14, stk. 3, følger det af denne bestemmelse, at en detailhandelstilladelse kun kan tildeles en person, der opfylder de nødvendige betingelser, og som besidder den fornødne pålidelighed, og i henhold til stk. 4 kan detailhandel alene drives fra et salgssted, der er godkendt af myndighederne, og hvor handelen er organiseret på en sådan måde, at der kan føres tilsyn på effektiv vis.

113 I denne henseende har den finske regering gjort gældende, at den indførte ordning med en detailhandelstilladelse gør det muligt at kontrollere, at detailhandlere overholder bestemmelserne for salg af alkoholholdige drikkevarer, bl.a. pligten til udelukkende at sælge mellem kl. 7:00 om morgenen og kl. 21:00 om aftenen, forbuddet mod at sælge til personer under 18 år og forbuddet mod at sælge til personer, der er spirituspåvirkede.

114 Den finske regering har endvidere anført, at det beskyttelsesniveau for den offentlige sundhed og orden, som den finske alkoholpolitik har som mål, ikke kan nås ved mindre indgribende midler end at underlægge detailhandel en forudgående tilladelse eller monopolets eneret. Det forhold, at sælgere, der er etableret i andre medlemsstater, frit kan sælge og transportere alkoholholdige drikkevarer til personer med bopæl i Finland, medfører en ny distributionskanal, som ikke er underlagt nogen form for kontrol fra de kompetente myndigheders side.

115 Domstolen har allerede fastslået, at retsforskrifter, der har til formål at styre alkoholforbruget med henblik på at forebygge de skadevirkninger for menneskers sundhed og samfundet, som alkoholholdige stoffer forårsager, og som således er et led i bekæmpelsen af alkoholmisbrug, tilgodeser hensyn vedrørende den offentlige sundhed og orden i henhold til artikel 36 TEUF (domme Ahokainen og Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, præmis 28, og Rosengren m.fl., C-170/04, EU:C:2007:313, præmis 40).

116 For at varetagelsen af hensyn til den offentlige sundhed og orden skal kunne begrunde en hindring som den, den i hovedsagen omhandlede ordning med forudgående indhentelse af tilladelse medfører, er det imidlertid påkrævet, at den pågældende foranstaltning står i rimeligt forhold til det tilsigtede mål og hverken udgør et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning i medlemsstaternes samhandel (dom Ahokainen og Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, præmis 29; jf. i denne retning ligeledes dom Rosengren m.fl., C-170/04, EU:C:2007:313, præmis 41 og 43).

117 Hvad for det første angår foranstaltningens forholdsmæssighed påhviler det, da der er tale om en undtagelse fra princippet om frie varebevægelser, de nationale myndigheder at godtgøre, at de af dem fastsatte bestemmelser er nødvendige for at virkeliggøre det tilsigtede formål, og at dette mål ikke kan nås ved hjælp af forbud eller begrænsninger, der er mindre vidtrækkende eller i mindre grad påvirker samhandelen inden for Unionen (jf. i denne retning domme Ahokainen og Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, præmis 31, og Rosengren m.fl., C-170/04, EU:C:2007:313, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).

118 Hvis en national foranstaltning imidlertid henhører under folkesundhedsområdet, skal der i denne forbindelse tages hensyn til, at menneskers liv og sundhed står øverst blandt de goder og interesser, som er beskyttet ved traktaten, og at det tilkommer medlemsstaterne at træffe bestemmelse om det niveau for beskyttelsen af den offentlige sundhed, som de ønsker at sikre, og hvorledes dette niveau skal nås. Da niveauet kan veksle fra den ene medlemsstat til den anden, må der anerkendes en skønsbeføjelse for medlemsstaterne (dom Ker-Optika C-108/09, EU:C:2010:725, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis, samt i denne retning dom Ahokainen og Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, præmis 32 og 33).

119 I den foreliggende sag forudsætter en undersøgelse af forholdsmæssigheden og af nødvendigheden af de trufne foranstaltninger en gennemgang af de retlige og faktiske omstændigheder, der er kendetegnende for situationen i Finland, som den forelæggende ret er bedre i stand til at foretage end Domstolen. Det tilkommer derfor den forelæggende ret at efterprøve – idet den skal basere sig på de retlige og faktiske omstændigheder, som foreligger oplyst for den – om den i hovedsagen omhandlede ordning med en forudgående tilladelse er egnet til at sikre målet om beskyttelse af den offentlige sundhed og orden, og om målet kan nås på mindst lige så effektiv vis med mindre indgribende foranstaltninger (jf. i denne retning domme Ahokainen og Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, præmis 37 og 38 og den deri nævnte retspraksis, og Rosengren m.fl., C-170/04, EU:C:2007:313, præmis 55).

120 I denne henseende bemærkes navnlig, at alkohollovens § 14, stk. 4, fastsætter en forpligtelse til at drive detailhandel fra et godkendt salgssted. Som den finske regering har bekræftet under retsmødet, forhindrer denne forpligtelse personer, der har opnået tilladelse i henhold til alkohollovens § 14, stk. 1 eller 2, i at udøve fjernsalg af alkoholholdige drikkevarer, når de selv sørger for transporten af disse drikkevarer eller overdrager transporten til en tredjemand.

121 Selv om Alko i princippet ligeledes skal drive detailhandel fra et godkendt salgssted i henhold til alkohollovens § 13, stk. 2, følger det ikke desto mindre af lovens § 13, stk. 3, at Alko kan drive detailhandel med alkoholholdige drikkevarer ved at sende dem til kunden eller køberen i overensstemmelse med de bestemmelser, der er fastsat ved dekret. Da den finske regering blev adspurgt herom under retsmødet, bekræftede den, at Alko i visse tilfælde har ret til at foretage postordresalg af alkoholholdige drikkevarer.

122 Under disse omstændigheder påhviler det den forelæggende ret at efterprøve bl.a., om målet om at gøre det muligt for de kompetente myndigheder at kontrollere, at detailhandlere overholder bestemmelserne for salg af alkoholholdige drikkevarer, såsom pligten til udelukkende at sælge mellem kl. 7:00 om morgenen og kl. 21:00 om aftenen, forbuddet mod at sælge til personer under 18 år og

forbuddet mod at sælge til personer, der er spirituspåvirkede, kan nås på mindst lige så effektiv vis med en tilladelsesordning, der ikke kræver, at detailhandel med alkoholholdige drikkevarer udelukkende kan drives fra et salgssted, der er godkendt af myndighederne.

123 For det andet gælder, at for at varetagelsen af hensyn til den offentlige sundhed og orden skal kunne begrunde en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion som omhandlet i artikel 34 TEUF såsom det i hovedsagen omhandlede krav om detailhandelstilladelse, er det endvidere nødvendigt, at dette krav om tilladelse, således som bestemt i artikel 36 TEUF, hverken udgør et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne (jf. i denne retning domme Ahokainen og Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, præmis 29, og Rosengren m.fl., C-170/04, EU:C:2007:313, præmis 41).

124 I denne henseende og hvad angår den i alkohollovens § 14, stk. 1, fastsatte ordning om detailhandelstilladelse, som omfatter alkoholholdige drikkevarer, der er fremstillet ved gæring og indeholder højst 4,7 volumenprocent ethylalkohol, giver ingen af de oplysninger, der er fremlagt for Domstolen, anledning til at antage, at de hensyn til offentlig sundhed og orden, som de finske myndigheder påberåber sig, misbruges til andre formål og benyttes til forskelsbehandling af varer med oprindelse i andre medlemsstater eller til en indirekte beskyttelse af indenlandske varer (jf. i denne retning domme Ahokainen og Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, præmis 30, og Rosengren m.fl., C-170/04, EU:C:2007:313, præmis 42).

125 Hvad angår den i alkohollovens § 14, stk. 2, fastsatte ordning om detailhandelstilladelse, hvorefter fabrikanter af alkoholholdige drikkevarer kan sælge deres egen produktion under forudsætning af, at den er fremstillet ved gæring og indeholder højst 13 volumenprocent ethylalkohol, har Domstolen allerede fastslået, at ordningen kun kan benyttes af fabrikanter, der er etableret i Finland, og ikke af fabrikanter, der er etableret i andre medlemsstater.

126 Ved at forbeholde denne undtagelse alene for fabrikanter, der er etableret i Finland, kan denne bestemmelse bevirke, at den indenlandske produktion af alkoholholdige drikkevarer, der er fremstillet ved gæring og indeholder højst 13 volumenprocent ethylalkohol, beskyttes. Det forhold, at bestemmelsen har en sådan virkning, er imidlertid ikke tilstrækkeligt til at fastslå, at de hensyn til offentlig sundhed og orden, som de finske myndigheder påberåber sig, misbruges til andre formål og benyttes til forskelsbehandling af varer med oprindelse i andre medlemsstater eller til en indirekte beskyttelse af indenlandske varer som omhandlet i artikel 36 TEUF og i den ovennævnte retspraksis.

127 Da den finske regering blev adspurgt herom under retsmødet, præciserede den, at tilladelsesordningen ud over det førnævnte hensyn til den offentlige sundhed og orden forfølger et mål om fremme af turismen, for så vidt som den giver et begrænset antal fabrikanter af alkoholholdige drikkevarer, der er etableret i Finland og anvender traditionelle og håndværksmæssige metoder, mulighed for at sælge deres produktion fra selve produktionsstedet. Som et eksempel har den finske regering nævnt bestemte bærvine, der fremstilles på gårde beliggende i Finland, som forbrugerne har mulighed for at købe på selve produktionsstedet. Den finske regering har endvidere anført, at den ikke har kompetence til at give fabrikanter af alkoholholdige drikkevarer, der er etableret i andre medlemsstater, tilladelse til at sælge deres produktion fra selve produktionsstedet, som pr. definition er beliggende uden for Finland.

128 Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve – idet den skal basere sig på samtlige de relevante retlige eller faktiske omstændigheder, herunder bl.a. den begrænsede, traditionelle og håndværksmæssige karakter, som den indenlandske produktion, der er omfattet af denne undtagelse, har, og som den finske regering har gjort gældende i sit indlæg for Domstolen – om de hensyn til offentlig sundhed og orden, som de finske myndigheder påberåber sig, misbruges til andre formål og benyttes til forskelsbehandling af varer med oprindelse i andre medlemsstater eller til en indirekte beskyttelse af indenlandske varer som omhandlet i artikel 36 TEUF.

129 Under henvisning til samtlige de ovenstående betragtninger skal det femte til det ottende spørgsmål besvares med, at artikel 34 TEUF og 36 TEUF ikke er til hinder for en ordning i en medlemsstat som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter en sælger, der er etableret i en anden medlemsstat, er underlagt et krav om detailhandelstilladelse til indførsel af alkoholholdige drikkevarer med henblik på detailsalg af disse til forbrugere med bopæl i den første medlemsstat, når denne sælger selv sørger for transporten af disse drikkevarer eller har overdraget transporten til en tredjemand, forudsat at ordningen er egnet til at sikre opfyldelsen af det forfulgte mål, i den foreliggende sag beskyttelsen af den offentlige sundhed og orden, at dette mål ikke kan nås på mindst lige så effektiv vis med mindre indgribende foranstaltninger, og at ordningen hverken udgør et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Sagens omkostninger

130 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Femte Afdeling) for ret:

1) **Artikel 110 TEUF samt artikel 1, stk. 1, artikel 7 og artikel 15 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/62/EF af 20. december 1994 om emballage og emballageaffald skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en ordning i en medlemsstat som den i hovedsagen omhandlede, der indfører en punktafgift på visse typer af drikkevareemballage, men indrømmer afgiftsfritagelse i tilfælde, hvor disse emballager er omfattet af et effektivt retursystem.**

2) **Artikel 34 TEUF og 36 TEUF ikke er til hinder for en ordning i en medlemsstat som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter en sælger, der er etableret i en anden medlemsstat, er underlagt et krav om detailhandelstilladelse til indførsel af alkoholholdige drikkevarer med henblik på detailsalg af disse til forbrugere med bopæl i den første medlemsstat, når denne sælger selv sørger for transporten af disse drikkevarer eller har overdraget transporten til en tredjemand, forudsat at ordningen er egnet til at sikre opfyldelsen af det forfulgte mål, i den foreliggende sag beskyttelsen af den offentlige sundhed og orden, at dette mål ikke kan nås på mindst lige så effektiv vis med mindre indgribende foranstaltninger, og at ordningen hverken udgør et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.**

Underskrifter

i — Der er foretaget en sproglig rettelse i præmis 118 efter den oprindelige offentliggørelse af teksten.