ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

12 november 2015*

„Prejudiciële verwijzing — Artikelen 34 VWEU en 110 VWEU — Richtlijn 94/62/EG — Artikelen 1, lid 1, 7 en 15 — Verkoop op afstand en vervoer van alcoholhoudende dranken vanuit een andere lidstaat — Accijns op bepaalde drankverpakkingen — Vrijstelling indien de verpakkingen onder een statiegeld- en retoursysteem vallen — Artikelen 34 VWEU, 36 VWEU en 37 VWEU — Vereiste van een vergunning voor de detailhandel in alcoholhoudende dranken — Monopolie op de detailhandel in alcoholhoudende dranken — Rechtvaardiging — Bescherming van de gezondheid”

In zaak C-198/14,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Helsingin hovioikeus (appelrechter te Helsinki, Finland) bij beslissing van 16 april 2014, ingekomen bij het Hof op 22 april 2014, in de procedure

Valev Visnapuu

tegen

Kihlakunnansyyttäjä,

Suomen valtio – Tullihallitus,

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: T. von Danwitz, president van de Vierde kamer, waarnemend president van de Vijfde kamer, D. Šváby, A. Rosas, E. Juhász en C. Vajda (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: I. Illéssy, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 29 april 2015,

gelet op de opmerkingen van:

— Visnapuu, vertegenwoordigd door P. Snell, oikeustieteen kandidaatti,

— de Finse regering, vertegenwoordigd door S. Hartikainen als gemachtigde,

— de Zweedse regering, vertegenwoordigd door A. Falk en U. Persson als gemachtigden,

* Procestaal: Fins.

— de Noorse regering, vertegenwoordigd door T. Skjeie en K. Nordland Hansen als gemachtigden,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Wilms, E. Sanfrutos Cano en I. Koskinen als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 9 juli 2015,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 34 VWEU, 36 VWEU, 37 VWEU en 110 VWEU en van de artikelen 1, lid 1, 7 en 15 van richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval (PB L 365, blz. 10).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen V. Visnapuu, handelend namens European Investment Group Oü (hierna: „EIG"), en Kihlakunnansyyttäjä (districtsofficier van justitie) over de in strijd met Finse regelingen plaatsvindende verkoop op afstand en levering van alcoholhoudende dranken aan Finse consumenten, welke regelingen met name betrekking hebben op de accijns op bepaalde drankverpakkingen en de detailhandel in alcoholhoudende dranken.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 Volgens artikel 1, lid 1, van richtlijn 94/62 heeft deze richtlijn tot doel de nationale maatregelen betreffende het beheer van verpakking en verpakkingsafval te harmoniseren, enerzijds om elk effect daarvan op het milieu van de lidstaten en derde landen te voorkomen of te beperken en aldus een hoog milieubeschermingsniveau te waarborgen, en anderzijds om de werking van de interne markt te garanderen en handelsbelemmeringen, concurrentieverstoring en concurrentiebeperking in de Europese Unie te voorkomen.

4 Artikel 2, lid 1, bepaalt dat deze richtlijn geldt voor alle in de Unie in de handel gebrachte verpakkingen en alle verpakkingsafval, gebruikt of ontstaan op industrieel, commercieel, kantoor-, winkel-, diensten-, huishoudelijk of enig ander niveau, ongeacht het gebruikte materiaal.

5 In artikel 3, punt 1, van richtlijn 94/62 wordt het begrip „verpakking" gedefinieerd. In deze richtlijn wordt volgens de eerste alinea van dat punt onder „verpakking" met name verstaan alle producten, vervaardigd van materiaal van welke aard ook, die kunnen worden gebruikt voor het insluiten, beschermen, verladen, afleveren en aanbieden van goederen, van grondstoffen tot afgewerkte producten, over het gehele traject van producent tot gebruiker of consument.

6 Artikel 7 van richtlijn 94/62 draagt het kopje „Retour-, inzamel- en terugwinningssystemen" en luidt als volgt:

„1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om te zorgen voor systemen voor:

a) de terugname en/of inzameling van gebruikte verpakkingen en/of verpakkingsafval van de consumenten of andere eindgebruikers of uit de afvalstroom, teneinde ze naar de meest geschikte beheersalternatieven toe te leiden;

b) het hergebruik of de terugwinning, met inbegrip van recycling, van ingezamelde verpakkingen en/of verpakkingsafval,

om te voldoen aan de doelstellingen van deze richtlijn.

Deze systemen staan open voor deelneming van de ondernemingen van de betrokken sectoren en voor de deelneming van de bevoegde overheidsinstanties. Zij gelden ook voor ingevoerde producten onder niet-discriminerende voorwaarden, waaronder de regels en eventuele tarieven voor toegang tot de systemen, en worden zo opgezet dat handelsbelemmeringen of concurrentieverstoringen overeenkomstig het [VWEU] voorkomen worden.

2. De in lid 1 bedoelde maatregelen maken deel uit van een beleid dat betrekking heeft op alle verpakkingen en alle verpakkingsafval en waarbij in het bijzonder rekening wordt gehouden met de eisen inzake bescherming van het milieu en van de gezondheid van consumenten, veiligheid en hygiëne, bescherming van de kwaliteit, de authenticiteit en de technische eigenschappen van de verpakte goederen en gebruikte materialen, bescherming van de industriële en commerciële eigendomsrechten."

7 Artikel 15 van richtlijn 94/62 draagt het kopje „Economische instrumenten" en luidt:

„De Raad stelt op basis van de betreffende bepalingen van het Verdrag economische instrumenten vast om de verwezenlijking van de doelstellingen van deze richtlijn te bevorderen. Bij ontstentenis van dergelijke maatregelen, kunnen de lidstaten, overeenkomstig de beginselen van het [...] milieubeleid [van de Unie], zoals het beginsel ‚de vervuiler betaalt', en met inachtneming van hun Verdragsverplichtingen, maatregelen ter bereiking van deze doelstellingen nemen."

Fins recht

Wet op de accijns op bepaalde drankverpakkingen

8 Volgens § 5 van wet nr. 1037/2004 op de accijns op bepaalde drankverpakkingen (eräiden juomapakkausten valmisteverosta annettu laki; hierna: „accijnswet op bepaalde drankverpakkingen") bedraagt de accijns 0,51 EUR per liter verpakt product.

9 Volgens § 4 van die wet wordt de accijnsplichtigheid van bepaalde drankverpakkingen onder andere geregeld door wet nr. 1469/1994 op de accijns (valmisteverotuslaki; hierna: „accijnswet").

10 Op grond van § 6 van de accijnswet op bepaalde drankverpakkingen zijn onder meer onder een functionerend retoursysteem vallende drankverpakkingen vrijgesteld. Met „functionerend retoursysteem" wordt een statiegeldsysteem bedoeld waarbij door de verpakker of de invoerder van de dranken individueel of op de in wet nr. 1072/1993 op afvalstoffen (jätelaki; hierna: „afvalstoffenwet") of de overeenkomstige wetgeving betreffende de provincie Åland bepaalde wijze wordt gezorgd voor hergebruik of recycling van de drankverpakkingen, hetzij doordat de betrokken verpakking opnieuw wordt gevuld hetzij wordt aangewend ter terugwinning van stoffen.

Accijnswet

11 Volgens § 2, eerste alinea, van de ten tijde van de feiten geldende accijnswet regelt deze wet, voor zover daarin niet anders is bepaald, de heffing van accijns op onder andere alcohol en alcoholhoudende dranken.

12 Blijkens § 3, eerste alinea, van de accijnswet is accijns verschuldigd op de in § 2 van deze wet bedoelde producten die in Finland zijn geproduceerd, vanuit een andere lidstaat in Finland worden binnengebracht of vanuit derde landen worden ingevoerd.

13 Volgens § 10, eerste alinea, van de accijnswet wordt, ingeval bij verkoop op afstand geen fiscaal vertegenwoordiger is aangesteld, de verkoper op afstand aan belasting onderworpen ter zake van de in Finland binnengebrachte producten. Wanneer een particulier op andere wijze dan door middel van verkoop op afstand in een andere lidstaat producten koopt en een andere particulier of een bedrijf die producten overbrengt naar Finland, is belastingplichtig de particulier, eenieder die heeft deelgenomen aan de overbrenging van de producten naar Finland, of degene die de producten onder zich heeft in Finland. Volgens de vijfde alinea van deze bepaling is in andere dan de in de voorgaande alinea's bedoelde gevallen belastingplichtig eenieder die voor commerciële doeleinden of anderszins accijnsproducten ontvangt of onder zich heeft en op het ogenblik waarop hij de goederen ontving of verwierf, wist of redelijkerwijze had moeten weten dat deze producten niet op de juiste wijze waren belast in Finland.

14 § 7, punt 6, van de accijnswet omschrijft verkoop op afstand als verkoop waarbij door een andere persoon dan een erkend entrepothouder of een geregistreerd of niet-geregistreerd bedrijf, accijnsproducten gekocht worden uit een andere lidstaat die door de verkoper of een voor diens rekening handelende persoon rechtstreeks worden verzonden of vervoerd vanuit een andere lidstaat. § 7, punt 6, onder a), definieert een verkoper op afstand als een verkoper die in de zin van punt 6 producten verkoopt in Finland.

15 § 9 van de accijnswet bepaalt onder meer dat een niet-geregistreerd bedrijf en een in § 10, vierde alinea, van deze wet bedoelde belastingplichtige, alsmede een verkoper op afstand die geen fiscaal vertegenwoordiger heeft aangesteld in Finland, vóór de uitvoer van producten vanuit een andere lidstaat naar Finland aangifte moeten doen van de te verzenden producten bij de in § 25 van de wet bedoelde douanedienst en zekerheid moeten stellen voor de betaling van de accijnsrechten.

16 Volgens § 18, eerste alinea, van de accijnswet zijn in een andere lidstaat belaste producten die zijn gekocht door een particulier die ze Finland binnenbrengt vanuit een andere lidstaat vrijgesteld, op voorwaarde dat ze bestemd zijn voor persoonlijk gebruik.

Afvalstoffenwet

17 Ten tijde van de relevante feiten waren het opzetten van een functionerend retoursysteem voor drankverpakkingen en de aansluiting bij dat systeem geregeld in de afvalstoffenwet. Volgens § 18 g, eerste alinea, van die wet kan een producent, bijvoorbeeld een verpakker of een importeur, voldoen aan zijn verplichtingen door zich te verenigen met andere producenten en ondernemers, door een vereniging of stichting met rechtspersoonlijkheid, zoals een producentenorganisatie, op te richten, door lid te worden van een dergelijke vereniging of door met die vereniging een overeenkomst te sluiten.

18 § 18 g, tweede alinea, van de afvalstoffenwet bepaalt dat binnen een producentenorganisatie de verplichtingen eerlijk worden verdeeld tussen producenten en andere ondernemers als die er zijn, rekening houdend met de aard en omvang van de werkzaamheden, en op zodanige wijze dat het handelsverkeer niet wordt belemmerd of de mededinging wordt verstoord. De producentenorganisatie accepteert als partner, lid of contractant, onder dezelfde voorwaarden als de producenten die zich reeds hebben aangesloten bij de organisatie, nieuwe producenten voor wie het, vanwege hun beperkte productie of een andere reden, economisch onredelijk zou zijn om helemaal alleen te zorgen voor hergebruik, terugwinning en andere vormen van afvalbeheer.

Alcoholwet

19 § 1 van wet nr. 1143/1994 op alcohol (alkoholilaki; hierna: „alcoholwet”) bepaalt dat deze wet tot doel heeft de negatieve gevolgen van alcoholhoudende stoffen voor de maatschappij, het sociale leven en de gezondheid te voorkomen door de consumptie van alcohol te controleren.

20 Volgens § 8 van de alcoholwet is het toegestaan alcoholhoudende drank voor eigen gebruik alsook voor commerciële of beroepsmatige doeleinden in te voeren zonder speciale vergunning. Voor de invoer voor eigen gebruik worden in § 10 van de wet nadere voorschriften gegeven. § 8 van de alcoholwet bepaalt verder dat eenieder die alcoholhoudende dranken gebruikt voor commerciële of beroepsmatige doeleinden, voor zijn activiteiten dient te beschikken over de in deze wet geregelde speciale vergunning om alcoholhoudende dranken in te voeren.

21 Met betrekking tot de invoer van alcoholhoudende dranken voor eigen gebruik, waarvoor geen vergunning is vereist, wijst de verwijzende rechter erop dat de Finse autoriteiten in verschillende instructies en mededelingen hebben aangegeven dat wanneer een particulier alcoholhoudende drank uit het buitenland bestelt, de eigendom van de dranken ontegenzeggelijk moet zijn overgegaan op de persoon die de bestelling plaatst, voordat de dranken worden ingevoerd. Vereist is dat de persoon die de bestelling plaatst de alcoholhoudende dranken zelf vervoert of een derde niet zijnde de verkoper inschakelt voor het vervoer.

22 § 13, eerste alinea, van de alcoholwet bepaalt dat de staatsonderneming voor de verkoop van alcohol Alko Oy (hierna: „Alko”), behoudens de uitzonderingen van § 14 van deze wet, het monopolie heeft op de detailhandel in alcoholhoudende dranken.

23 Volgens § 13, tweede alinea, van de alcoholwet mag Alko de detailhandel in de in de eerste alinea bedoelde alcoholhoudende dranken slechts verrichten in een door de autoriteiten erkende winkel voor alcoholhoudende dranken die een geschikte locatie heeft en waar efficiënt toezicht mogelijk is.

24 Volgens § 13, derde alinea, van de alcoholwet mag Alko, niettegenstaande het bepaalde in de tweede alinea, de detailhandel in alcoholhoudende dranken verrichten door de dranken naar de klant of de koper te verzenden overeenkomstig de bij besluit vastgestelde bepalingen.

25 § 14 van de alcoholwet bevat echter twee uitzonderingen op Alkos monopolie op de detailhandel in alcoholhoudende dranken.

26 § 14, eerste alinea, van de alcoholwet bepaalt dat naast Alko, door gisting verkregen alcoholhoudende dranken waarvan het gehalte aan ethylalcohol lager is dan of gelijk aan 4,7 %, in het klein mogen worden verkocht door degene aan wie de bevoegde instantie een vergunning voor detailhandel heeft verleend.

27 Volgens § 14, tweede alinea, mogen, naast de staatswinkel, door gisting verkregen alcoholhoudende dranken waarvan het gehalte aan ethylalcohol lager is dan of gelijk aan 13 %, onder de door het ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid vastgestelde voorwaarden en met toestemming van de bevoegde autoriteit, in het klein worden verkocht door degene aan wie een vergunning is verleend voor de vervaardiging van het betrokken product.

28 § 14, derde alinea, bepaalt dat een vergunning voor detailhandel in alcoholhoudende dranken kan worden verleend aan een over de vereiste betrouwbaarheid beschikkende persoon die voldoet aan de noodzakelijke eisen.

29 Volgens § 14, vierde alinea, van de alcoholwet mag de detailhandel als bedoeld in de eerste en de tweede alinea slechts worden verricht in een door de autoriteiten erkend verkooppunt dat voldoet aan de voorwaarden met betrekking tot locatie, verkoopruimte en functioneren en waar de verkoop aldus is georganiseerd dat efficiënt toezicht mogelijk is.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

30 EIG, gevestigd in Estland en geleid door Visnapuu, beheerde de website „www.alkotaxi.eu", waarop Finse ingezetenen verschillende merken zwak- en sterkalcoholische dranken konden kopen. Nadat de aankopen waren betaald, verzorgde EIG voor een deel van haar klanten thuisbezorging vanuit Estland naar Finland.

31 EIG heeft bij de Finse douane geen aangifte gedaan van de ingevoerde alcoholhoudende dranken, zodat er in het geheel geen accijnzen zijn vastgesteld. EIG heeft niet overeenkomstig § 7, punt 7, van de accijnswet een fiscaal vertegenwoordiger aangewezen, die bij de Finse douane de accijnzen had kunnen voldoen over de in Finland ontvangen producten. EIG heeft evenmin aangifte gedaan van de te verzenden producten of vóór de verzending van de producten naar Finland zekerheid gesteld voor de accijns. Voorts heeft EIG ook nagelaten de accijns op bepaalde drankverpakkingen te betalen. Ten slotte had EIG geen groothandels- of detailhandelsvergunning overeenkomstig § 8 van de alcoholwet voor de aflevering van de alcoholhoudende dranken aan de koper na de invoer.

32 In het kader van de door de districtsofficier van justitie ingestelde strafvervolging achtte de Helsingin käräjäoikeus (rechter in eerste aanleg te Helsinki) bewezen dat ten aanzien van de activiteiten van EIG in de periode van 24 juni tot 18 augustus 2009 geen accijnzen zijn geheven bij de invoer naar Finland van 4 507,30 liter bier, 1 499,40 liter cider, 238,70 liter wijn en 3 450,30 liter sterkalcoholische dranken. Het totaalbedrag aan ontdoken belasting op alcoholhoudende dranken bedroeg daarmee 23 144,89 EUR, en het totaalbedrag aan ontdoken accijns op bepaalde drankverpakkingen 5 233,52 EUR, wat opgeteld uitkomt op 28 378,41 EUR.

33 De rechter in eerste aanleg oordeelde verder dat Visnapuu de bovengenoemde hoeveelheden alcoholhoudende drank had vervoerd van Estland naar Finland en in Finland had verkocht. Om die reden veroordeelde hij Visnapuu wegens ernstige belastingfraude en schending van de alcoholwet tot acht maanden voorwaardelijke gevangenisstraf. Voorts veroordeelde hij Visnapuu tot betaling aan de Finse Staat van 28 378,41 EUR aan niet-betaalde belasting, vermeerderd met rente en proceskosten.

34 In het hoger beroep bij de verwijzende rechter heeft Visnapuu ontslag van rechtsvervolging en vernietiging van de veroordeling tot betaling gevorderd, alsmede terugbetaling van de proceskosten, vermeerderd met rente. Subsidiair heeft Visnapuu gevorderd dat de verwijzende rechter het Hof verzoekt om een prejudiciële beslissing.

35 De verwijzende rechter wijst erop dat het verloop van de feiten als vaststaand wordt aangenomen. Finse klanten hebben via de website van EIG alcoholhoudende dranken besteld en Visnapuu heeft als vertegenwoordiger van EIG die dranken aan een aantal klanten geleverd door ze in te voeren vanuit Estland naar Finland, hoewel hij daarvoor geen vergunning had zoals bedoeld in § 8, eerste alinea, van de alcoholwet. EIG, die geen systeem voor recycling of hergebruik van drankverpakkingen heeft opgezet of zich bij een dergelijk systeem heeft aangesloten, heeft bij de douane geen aangifte gedaan toen de alcoholhoudende dranken werden ingevoerd, waardoor er in het geheel geen accijnzen zijn geheven. In hoger beroep is evenmin betwist dat Visnapuu de door de rechter in eerste aanleg vastgestelde hoeveelheden alcoholhoudende drank heeft ingevoerd en de in de uitspraak van die rechter genoemde belastingen heeft ontdoken.

36 Volgens de verwijzende rechter rijzen er in het hoofdgeding bij de toepassing van de nationale wettelijke regeling verschillende vragen in het licht van het Unierecht, welke vragen kunnen worden opgedeeld tussen vragen die betrekking hebben op de regelgeving betreffende de accijns op bepaalde drankverpakkingen en vragen die betrekking hebben op de vereiste detailhandelsvergunning voor het invoeren en verkopen van alcoholhoudende dranken in Finland.

37 Tegen deze achtergrond heeft de Helsingin hovioikeus (appelrechter te Helsinki) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Dient de rechtmatigheid van de Finse accijnsregeling voor bepaalde drankverpakkingen, volgens welke deze accijns wordt geheven indien de verpakking niet valt onder een retoursysteem, worden getoetst aan artikel 110 VWEU in plaats van artikel 34 VWEU? Bij dit retoursysteem moet het gaan om een statiegeldsysteem waarbij door de verpakker of de importeur van de dranken individueel of op de in de Finse afvalstoffenwet of de overeenkomstige wetgeving betreffende de provincie Åland [Finland] bepaalde wijze wordt gezorgd voor hergebruik of recycling van de drankverpakkingen, hetzij doordat de verpakking opnieuw wordt gevuld hetzij wordt gebruikt als grondstof.

2) Voor het geval dat de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, is de genoemde regeling verenigbaar met artikel 1, lid 1, artikel 7 en artikel 15 van richtlijn 94/62, mede bezien in het licht van artikel 110 VWEU?

3) Voor het geval dat de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, is de genoemde regeling verenigbaar met artikel 1, lid 1, artikel 7 en artikel 15 van richtlijn 94/62, mede bezien in het licht van artikel 34 VWEU?

4) Voor het geval dat de derde vraag ontkennend wordt beantwoord, moet de [genoemde regeling] dan worden beschouwd als rechtmatig uit hoofde van artikel 36 VWEU?

5) Kan het vereiste dat eenieder die alcoholhoudende dranken gebruikt voor commerciële of beroepsmatige doeleinden, voor zijn activiteiten dient te beschikken over een speciale vergunning voor detailverkoop om alcoholhoudende dranken in te voeren, in een situatie waarin een Finse koper via internet of via andere manieren van verkoop op afstand alcoholhoudende dranken koopt van een in een andere lidstaat gevestigde verkoper die het vervoer naar Finland verzorgt, geacht worden samen te hangen met het bestaan van een monopolie of deel uit te maken van de werking van een monopolie, zodat de bepalingen van artikel 34 VWEU zich er niet tegen verzetten en het vereiste moet worden getoetst aan artikel 37 VWEU?

6) Voor het geval dat de vijfde vraag bevestigend wordt beantwoord, is het vergunningsvereiste verenigbaar met de in artikel 37 VWEU gestelde voorwaarden voor nationale monopolies van commerciële aard?

7) Voor het geval dat de vijfde vraag ontkennend wordt beantwoord en artikel 34 VWEU toepasselijk is, vormt de Finse regeling volgens welke, ingeval via internet of via andere manieren van verkoop op afstand alcoholhoudende dranken in het buitenland worden besteld, de invoer van die dranken voor eigen gebruik slechts is toegestaan wanneer de persoon die de bestelling plaatst zelf, of een derde die niet de verkoper is, de alcoholhoudende dranken het land binnenbrengt, terwijl in de andere gevallen voor de invoer een vergunning krachtens de alcoholwet is vereist, een met artikel 34 VWEU strijdige kwantitatieve beperking of maatregel van gelijke werking?

8) Voor het geval de vorige vraag bevestigend wordt beantwoord, kan de litigieuze regeling dan als gerechtvaardigd en evenredig ter bescherming van de gezondheid en het leven van personen worden aangemerkt?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

38 De eerste tot en met de vierde vraag, die zien op de regelgeving betreffende de accijns op bepaalde drankverpakkingen, en de vijfde tot en met de achtste vraag, die betrekking hebben op de vereiste detailhandelsvergunning voor het invoeren en verkopen van alcoholhoudende dranken in Finland, moeten afzonderlijk worden behandeld.

Eerste tot en met de vierde vraag

39 Met zijn eerste tot en met vierde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 34 VWEU en 110 VWEU en de artikelen 1, lid 1, 7 en 15 van richtlijn 94/62 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een regeling van een lidstaat als de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling, die een accijns instelt op bepaalde drankverpakkingen, maar voorziet in vrijstelling indien die verpakkingen onder een functionerend retoursysteem vallen.

Toepasselijkheid van de Verdragsbepalingen

40 Aangezien de eerste tot en met de vierde vraag zowel betrekking hebben op bepalingen van richtlijn 94/62 als op bepalingen van het Verdrag, dient eraan te worden herinnerd dat een nationale maatregel ter zake van materie die op het niveau van de Unie uitputtend is geharmoniseerd, volgens vaste rechtspraak aan de bepalingen van deze harmonisatiemaatregel moet worden getoetst en niet aan die van primair recht (arrest UNIC en Uni.co.pel, C-95/14, EU:C:2015:492, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

41 Derhalve moet om te beginnen worden nagegaan of de met de artikelen 1, lid 1, 7 en 15 van richtlijn 94/62 doorgevoerde harmonisatie volledig is.

42 Hiertoe dient het Hof bij de uitlegging van deze bepalingen niet alleen rekening te houden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context en de doelstellingen die de regeling waarvan zij deel uitmaken, nastreeft (arrest UNIC en Uni.co.pel, C-95/14, EU:C:2015:492, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

43 Volgens artikel 1, lid 1, van richtlijn 94/62 heeft deze richtlijn tot doel de nationale maatregelen betreffende het beheer van verpakking en verpakkingsafval te harmoniseren, enerzijds om elk effect daarvan op het milieu van de lidstaten en derde landen te voorkomen of te beperken en aldus een hoog milieubeschermingsniveau te waarborgen, en anderzijds om de werking van de interne markt te garanderen en handelsbelemmeringen, concurrentieverstoring en concurrentiebeperking in de Unie te voorkomen.

44 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat artikel 5 van richtlijn 94/62 de nationale systemen ter bevordering van het hergebruik van verpakking niet uitputtend harmoniseert (zie in die zin arresten Radlberger Getränkegesellschaft en S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, punt 56, en Commissie/Duitsland, C-463/01, EU:C:2004:797, punt 44). Het Hof heeft er met name op gewezen dat volgens artikel 5 de lidstaten systemen voor het hergebruik van verpakkingen slechts „overeenkomstig het Verdrag" mogen bevorderen (zie arresten Radlberger Getränkegesellschaft en S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, punt 58, en Commissie/Duitsland, C-463/01, EU:C:2004:797, punt 46).

45 Voorts bepaalt artikel 7, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 94/62 dat retour- en/of inzamelsystemen en hergebruik- of terugwinningssystemen ook voor ingevoerde producten gelden onder niet-discriminerende voorwaarden, waaronder de regels en eventuele tarieven voor toegang tot de systemen, en zo worden opgezet dat handelsbelemmeringen of concurrentieverstoringen „overeenkomstig het Verdrag" voorkomen worden.

46 Artikel 7 van richtlijn 94/62 brengt dus, evenals artikel 5 van de richtlijn, geen volledige harmonisatie tot stand, maar verwijst naar de relevante bepalingen van het Verdrag.

47 Artikel 15 van richtlijn 94/62 voorziet niet in harmonisatie, maar maakt het de Raad, of bij stilzitten van de Raad de „met inachtneming van hun Verdragsverplichtingen" handelende lidstaten, mogelijk economische instrumenten vast te stellen om de verwezenlijking van de doelstellingen van deze richtlijn te bevorderen. Ook deze bepaling vereist dus dat de relevante bepalingen van het Verdrag worden toegepast.

48 Uit het voorgaande volgt dat de met de artikelen 1, lid 1, 7 en 15 van richtlijn 94/62 doorgevoerde harmonisatie niet volledig is, zoals de advocaat-generaal in punt 75 van zijn conclusie heeft opgemerkt. Hieruit volgt dat de nationale maatregelen die uitvoering geven aan deze artikelen, niet alleen moeten worden getoetst aan de bepalingen van de richtlijn, maar ook aan de relevante belangen van primair recht.

Toepasselijkheid van artikel 34 VWEU of artikel 110 VWEU

49 Aangezien de nationale maatregelen die uitvoering geven aan de artikelen 1, lid 1, 7 en 15 van richtlijn 94/62 moeten worden getoetst aan de relevante bepalingen van primair recht, dient nagegaan te worden of een regeling als in het hoofdgeding, die een accijns instelt op bepaalde drankverpakkingen, moet worden getoetst aan artikel 34 VWEU en/of artikel 110 VWEU. Visnapuu, de Finse regering en de Europese Commissie zijn van mening dat de regeling moet worden getoetst aan artikel 110 VWEU.

50 Het Hof heeft herhaaldelijk geoordeeld dat de werkingssfeer van artikel 34 VWEU en de werkingssfeer van artikel 110 VWEU elkaar uitsluiten. Uit vaste rechtspraak blijkt immers dat de werkingssfeer van artikel 34 VWEU zich niet uitstrekt tot de belemmeringen die onder andere, specifieke bepalingen vallen, en dat de belemmeringen van fiscale aard waarop artikel 110 VWEU betrekking heeft, niet onder het verbod van artikel 34 VWEU vallen (zie met name arrest Tatu, C-402/09, EU:C:2011:219, punt 33).

51 Een geldelijke last is een binnenlandse belasting in de zin van artikel 110 VWEU indien hij deel uitmaakt van een algemeen stelsel van binnenlandse belastingen waardoor groepen producten stelselmatig worden getroffen volgens objectieve, onafhankelijk van de oorsprong of de bestemming van het product toegepaste criteria (zie met name arresten Koornstra, C-517/04, EU:C:2006:375, punt 16, en Stadtgemeinde Frohnleiten en Gemeindebetriebe Frohnleiten, C-221/06, EU:C:2007:657, punt 31).

52 In casu blijkt uit de punten 8 tot en met 10 van het onderhavige arrest dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling een accijns op bepaalde drankverpakkingen instelt die 0,51 EUR per liter verpakt product bedraagt, maar voorziet in accijnsvrijstelling voor drankverpakkingen die onder een functionerend retoursysteem vallen.

53 Gelet op die kenmerken moet worden vastgesteld dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde accijns een geldelijke last is die deel uitmaakt van een algemeen stelsel van binnenlandse belastingen waardoor een groep producten stelselmatig wordt getroffen, namelijk drankverpakkingen. In dit verband heeft het Hof reeds geoordeeld dat voor verwijdering bestemde afvalstoffen als producten in de zin van artikel 110 VWEU moeten worden aangemerkt (arrest Stadtgemeinde Frohnleiten en Gemeindebetriebe Frohnleiten, C-221/06, EU:C:2007:657, punten 36-38). Een accijns op bepaalde drankverpakkingen moet dus worden aangemerkt als een accijns die wordt geheven op producten als bedoeld in die bepaling.

54 Voorts blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat de accijnsheffing op drankverpakkingen plaatsvindt volgens objectieve, onafhankelijk van de oorsprong of de bestemming van de drankverpakking toegepaste criteria. De accijns geldt immers zowel voor drankverpakkingen van nationale oorsprong als voor ingevoerde drankverpakkingen, indien het om niet onder een functionerend retoursysteem vallende drankverpakkingen gaat.

55 Uit het voorgaande volgt dat een accijns op bepaalde drankverpakkingen als de accijns in het hoofdgeding, een binnenlandse belasting in de zin van artikel 110 VWEU is. Overeenkomstig de in punt 50 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak moet een dergelijke accijns worden getoetst aan artikel 110 VWEU, en niet aan artikel 34 VWEU.

Uitlegging van artikel 110 VWEU

56 De Finse regering en de Commissie menen dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling tot instelling van een accijns op bepaalde drankverpakkingen zich verdraagt met artikel 110 VWEU. Visnapuu betoogt echter dat de regeling discriminerend en in strijd met artikel 110 VWEU is omdat een vanuit een andere lidstaat opererende verkoper zich in de praktijk niet kan aansluiten bij een functionerend retoursysteem.

57 Volgens artikel 110, eerste alinea, VWEU heffen de lidstaten op producten van de overige lidstaten, al dan niet rechtstreeks, geen hogere binnenlandse belastingen van welke aard ook dan die welke, al dan niet rechtstreeks, op gelijksoortige nationale producten worden geheven. Volgens artikel 110, tweede alinea, VWEU heffen de lidstaten op de producten van de overige lidstaten geen zodanige binnenlandse belastingen, dat daardoor andere producties zijdelings worden beschermd.

58 In het hoofdgeding blijkt niet uit de aan het Hof overgelegde stukken dat, door de in het hoofdgeding aan de orde zijnde accijnswet op bepaalde drankverpakkingen, andere nationale producties dan de drankverpakkingen zijdelings worden beschermd in de zin van artikel 110, tweede alinea, VWEU. Bij de beoordeling van het Hof moet dus uitsluitend worden gekeken naar de eerste alinea van dat artikel en worden nagegaan of de belasting die in de vorm van accijns wordt geheven op de ingevoerde drankverpakkingen, hoger is dan die welke op drankverpakkingen van nationale oorsprong wordt geheven.

59 Volgens vaste rechtspraak wordt artikel 110, eerste alinea, VWEU geschonden wanneer de belasting op het ingevoerde product en die op het soortgelijke nationale product op verschillende wijze en volgens verschillende modaliteiten worden berekend, waardoor het ingevoerde product, al is het maar in sommige gevallen, zwaarder wordt belast. Krachtens deze bepaling mag een accijns derhalve niet zwaarder op producten uit andere lidstaten drukken dan op gelijksoortige nationale producten (arrest Brzeziński, C-313/05, EU:C:2007:33, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

60 In het hoofdgeding wijzen de Finse regering en de Commissie er terecht op dat de wijze waarop de accijns op bepaalde drankverpakkingen wordt geheven, namelijk het bedrag, de grondslag en de voorwaarden voor vrijstelling, in identieke bewoordingen is geregeld voor drankverpakkingen uit andere lidstaten en voor gelijksoortige nationale producten. Zoals de advocaat-generaal in de punten 79 en 80 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is er wat de drankverpakkingen uit andere lidstaten betreft, in casu dus geen sprake van directe discriminatie in de zin van artikel 110, eerste alinea, VWEU.

61 Visnapuu betoogt echter dat de voorwaarden om in aanmerking te komen voor de vrijstelling voor drankverpakkingen die onder een functionerend retoursysteem vallen, indirect discriminerend zijn omdat een verkoper op afstand die online handel drijft vanuit een andere lidstaat niet in aanmerking komt.

62 Ter onderbouwing van dat argument stelt Visnapuu dat aansluiting bij een functionerend retoursysteem te duur is voor een verkoper op afstand die online handel drijft vanuit een andere lidstaat, met name vanwege de verplichting ervoor te zorgen dat op de drankverpakkingen bepaalde vermeldingen staan, en de verplichting zekerheid te stellen en de kosten voor aansluiting te betalen. Visnapuu voegt hieraan toe dat het opzetten van een eigen functionerend retoursysteem economisch niet haalbaar is voor een kleine onlineondernemer vanwege de vaste exploitatiekosten die daarmee gemoeid zijn.

63 De door Visnapuu naar voren gebrachte moeilijkheden wijzen, ook al worden zij aangetoond, niet op een verschillende behandeling van drankverpakkingen uit andere lidstaten en gelijksoortige nationale producten in de zin van artikel 110, eerste alinea, VWEU. Uit dergelijke moeilijkheden waarmee een kleine ondernemer die verkoopt op afstand te maken krijgt bij het zich aansluiten bij een functionerend retoursysteem of het opzetten van een dergelijk systeem, kan niet worden afgeleid dat drankverpakkingen uit andere lidstaten minder in aanmerking komen voor de vrijstelling voor onder een functionerend retoursysteem vallende drankverpakkingen en dus zwaarder worden belast dan soortgelijke nationale producten.

64 Bovendien krijgen, zoals de Finse regering ter terechtzitting en de advocaat-generaal in de punten 89 tot en met 91 van zijn conclusie hebben opgemerkt, in Finland gevestigde kleine ondernemers te maken met dezelfde moeilijkheden als in een andere lidstaat gevestigde kleine ondernemers.

65 Uit het voorgaande volgt dat artikel 110 VWEU zich niet verzet tegen een nationale regeling als in het hoofdgeding, waarbij een accijns wordt ingesteld op bepaalde drankverpakkingen.

Uitlegging van de artikelen 1, lid 1, 7 en 15 van richtlijn 94/62

66 De verwijzende rechter wenst van het Hof ook te vernemen of de artikelen 1, lid 1, 7 en 15 van richtlijn 94/62 zich verzetten tegen een nationale regeling als in het hoofdgeding, waarbij een accijns wordt ingesteld op bepaalde drankverpakkingen. De Finse regering en de Commissie betogen dat de regeling in overeenstemming is met de bepalingen van richtlijn 94/62.

67 Om te beginnen moet erop worden gewezen dat drankverpakkingen „verpakking" als bedoeld in artikel 3, punt 1, van richtlijn 94/62 zijn en om die reden onder die richtlijn vallen krachtens artikel 2, lid 1, van de richtlijn.

68 Geen van de bepalingen van de artikelen 1, lid 1, 7 en 15 van richtlijn 94/62 verzet zich echter tegen een nationale regeling als in het hoofdgeding, waarbij een accijns wordt ingesteld op bepaalde drankverpakkingen.

69 Wat meer in het bijzonder artikel 7, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 94/62 betreft, is het zo dat volgens deze bepaling retour-, inzamel-, hergebruik- of terugwinningssystemen voor gebruikte verpakkingen en/of verpakkingsafval gelden voor ingevoerde producten onder niet-discriminerende voorwaarden en zo worden opgezet dat handelsbelemmeringen of concurrentieverstoringen overeenkomstig het Verdrag voorkomen worden.

70 Vastgesteld moet evenwel worden dat die verplichting betrekking heeft op het functioneren van dergelijke systemen en niet op het functioneren van een voor bepaalde drankverpakkingen geldende accijnsregeling als in het hoofdgeding, waarbij er, zoals in punt 63 van het onderhavige arrest is vastgesteld, bovendien geen sprake is van discriminatie van drankverpakkingen uit andere lidstaten.

71 Voorts heeft de Finse regering in dit verband betoogd dat volgens § 18 g, tweede alinea, van de afvalstoffenwet binnen een producentenorganisatie de verplichtingen eerlijk worden verdeeld tussen producenten en andere ondernemers als die er zijn, rekening houdend met de aard en omvang van de

werkzaamheden, en op zodanige wijze dat het handelsverkeer niet wordt belemmerd of de mededinging wordt verstoord. Deze bepaling vereist tevens dat een producentenorganisatie nieuwe producenten voor wie het, vanwege hun beperkte productie of een andere reden, economisch onredelijk zou zijn om helemaal alleen te zorgen voor hergebruik, terugwinning en andere vormen van afvalbeheer, accepteert als partner, lid of contractant onder dezelfde voorwaarden als de producenten die zich reeds hebben aangesloten bij de organisatie.

72 Artikel 15 van richtlijn 94/62 maakt het de Raad mogelijk „economische instrumenten vast [te stellen] om de verwezenlijking van de doelstellingen van deze richtlijn te bevorderen". Indien de Raad geen maatregelen neemt, mogen de lidstaten op grond van die bepaling „overeenkomstig de beginselen van het [...] milieubeleid [van de Unie], zoals het beginsel ‚de vervuiler betaalt', en met inachtneming van hun Verdragsverplichtingen, maatregelen ter bereiking van deze doelstellingen nemen".

73 Een regeling als in het hoofdgeding, waarbij een accijns wordt ingesteld op bepaalde drankverpakkingen, kan worden aangemerkt als een door een lidstaat genomen maatregel ter bereiking van de doelstellingen van richtlijn 94/62 in de zin van artikel 15 van de richtlijn. Zoals de Finse regering heeft gesteld, zet de regeling ondernemers aan om zich aan te sluiten bij een retoursysteem voor drankverpakkingen of hun eigen retoursysteem op te zetten, zodat zij geen accijns hoeven te betalen.

74 Volgens artikel 15 van richtlijn 94/62 moet een dergelijke maatregel worden genomen overeenkomstig de beginselen van het milieubeleid van de Unie, zoals het beginsel ‚de vervuiler betaalt', en met inachtneming van de Verdragsverplichtingen. Ter terechtzitting heeft de Finse regering er terecht op gewezen dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling uitvoering geeft aan het beginsel dat de vervuiler betaalt, aangezien de accijns moet worden betaald door ondernemers die zich niet aansluiten bij een retoursysteem voor drankverpakkingen. Bovendien is reeds vastgesteld dat een dergelijke regeling in lijn is met de uit artikel 110 VWEU voortvloeiende verplichtingen.

75 Uit het voorgaande volgt dat de artikelen 1, lid 1, 7 en 15 van richtlijn 94/62 zich niet verzetten tegen een regeling als in het hoofdgeding, waarbij een accijns wordt ingesteld op bepaalde drankverpakkingen.

76 Gelet op al het voorgaande moet op de eerste tot en met de vierde vraag worden geantwoord dat artikel 110 VWEU en de artikelen 1, lid 1, 7 en 15 van richtlijn 94/62 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een regeling van een lidstaat als de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling, die een accijns instelt op bepaalde drankverpakkingen, maar voorziet in vrijstelling indien die verpakkingen onder een functionerend retoursysteem vallen.

Vijfde tot en met achtste vraag

77 Met zijn vijfde tot en met achtste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 34 VWEU, 36 VWEU en 37 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een regeling van een lidstaat als de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling, op grond waarvan een in een andere lidstaat gevestigde verkoper een vergunning voor detailhandel dient te hebben voor het invoeren van alcoholhoudende dranken en het verkopen daarvan aan in de eerste lidstaat wonende consumenten wanneer die verkoper zorgt voor het vervoer van die dranken of daarvoor een derde inschakelt.

Toepasselijkheid van artikel 34 VWEU of artikel 37 VWEU

78 Om te beginnen dient te worden nagegaan of het in het hoofdgeding aan de orde zijnde vergunningsvereiste moet worden getoetst aan artikel 34 VWEU dan wel aan artikel 37 VWEU.

79 Hiertoe moet een samenvatting worden gegeven van het rechtskader en de feiten van het hoofdgeding.

80 § 13 van de alcoholwet voorziet in een monopolie van commerciële aard waarbij sprake is van exclusieve rechten voor het verrichten van detailhandel in alcoholhoudende dranken in Finland. Dat monopolie is toegekend aan Alko.

81 § 14 van de alcoholwet bevat wel twee uitzonderingen op Alkos monopolie. Volgens § 14, eerste alinea, mogen door gisting verkregen alcoholhoudende dranken waarvan het gehalte aan ethylalcohol lager is dan of gelijk aan 4,7 %, naast Alko, in het klein worden verkocht door degene aan wie de bevoegde instantie een vergunning voor detailhandel heeft verleend. Volgens § 14, tweede alinea, mogen, naast de staatswinkel, door gisting verkregen alcoholhoudende dranken waarvan het gehalte aan ethylalcohol lager is dan of gelijk aan 13 %, onder de door het ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid vastgestelde voorwaarden en met toestemming van de bevoegde autoriteit, in het klein worden verkocht door degene aan wie een vergunning is verleend voor de vervaardiging van het betrokken product.

82 Overeenkomstig § 8 van de alcoholwet dient eenieder die alcoholhoudende dranken gebruikt voor commerciële of beroepsmatige doeleinden, voor de desbetreffende activiteiten te beschikken over de in die wet geregelde speciale vergunning om alcoholhoudende dranken in te voeren. De Finse regering merkt in dit verband op dat het bij de in § 8 van de alcoholwet bedoelde speciale vergunning onder meer kan gaan om een vergunning voor detailhandel als bedoeld in § 14, eerste alinea, van die wet.

83 In het hoofdgeding staat vast dat noch EIG noch Visnapuu in het bezit was van de detailhandelsvergunning die volgens § 8 en § 14 van de alcoholwet vereist was om alcoholhoudende dranken in te voeren en te verkopen aan in Finland wonende consumenten.

84 Tegen die achtergrond moet nagegaan worden of het verplicht hebben van een detailhandelsvergunning voor het invoeren van alcoholhoudende dranken en het verkopen daarvan aan in Finland wonende consumenten, als aan de orde in het hoofdgeding, moet worden getoetst aan artikel 34 VWEU of aan artikel 37 VWEU.

85 Volgens de Finse en de Noorse regering moet de in § 13 van de alcoholwet opgenomen monopolieregeling worden getoetst aan artikel 37 VWEU, terwijl het vergunningenstelsel van § 14 van die wet moeten worden getoetst aan artikel 34 VWEU. De Zweedse regering en de Commissie menen dat het in het hoofdgeding aan de orde zijnde vereiste van een detailhandelsvergunning moet worden getoetst aan artikel 37 VWEU, terwijl Visnapuu stelt dat het moet worden getoetst aan artikel 34 VWEU.

86 Volgens vaste rechtspraak moeten bepalingen inzake het bestaan en de werking van een monopolie worden getoetst aan artikel 37 VWEU, dat specifiek van toepassing is op de wijze waarop een nationaal monopolie van commerciële aard de aan het monopolie verbonden exclusieve rechten uitoefent (arresten Rosengren e.a., C-170/04, EU:C:2007:313, punt 17 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en ANETT, C-456/10, EU:C:2012:241, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

87 Daarentegen moet de invloed op het handelsverkeer binnen de Unie van de andere bepalingen van de nationale wetgeving, die losstaan van de werking van het monopolie maar daarop wel invloed hebben, worden getoetst aan artikel 34 VWEU (arresten Rosengren e.a., C-170/04, EU:C:2007:313, punt 18 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en ANETT, C-456/10, EU:C:2012:241, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

88 In het licht van die rechtspraak moet worden nagegaan of het verplicht hebben van een detailhandelsvergunning voor het invoeren van alcoholhoudende dranken en het verkopen daarvan aan in Finland wonende consumenten, op welk aspect de vijfde tot en met de achtste vraag betrekking hebben, een bepaling inzake het bestaan en de werking van het monopolie is, dan wel losstaat van de werking van het monopolie.

89 De specifieke functie van het monopolie is volgens § 13 van de alcoholwet het verlenen van exclusieve rechten op de detailhandel in alcoholhoudende dranken in Finland. De detailhandel in twee groepen alcoholhoudende dranken, waarop de uitzonderingen van § 14 van de alcoholwet betrekking hebben, valt echter niet onder de exclusieve rechten van Alko en kan worden verricht door een persoon aan wie een vergunning is verleend.

90 Uit het voorgaande volgt dat de in § 13 van de alcoholwet opgenomen monopolieregeling moet worden getoetst aan artikel 37 VWEU, aangezien die regeling bepalingen inzake het bestaan en de werking van een monopolie van commerciële aard bevat.

91 De in § 14 van de alcoholwet genoemde vergunningen strekken echter niet tot regeling van de werking van Alkos monopolie of de uitoefening van Alkos exclusieve rechten in de zin van de aangehaalde rechtspraak, daar op basis daarvan personen die niet Alko zijn en aan wie een vergunning is verleend, bepaalde groepen alcoholhoudende dranken mogen verkopen aan consumenten. Hieruit volgt dat het vergunningenstelsel losstaat van de werking van Alkos monopolie en moet worden getoetst aan artikel 34 VWEU, zoals de Finse en de Noorse regering terecht hebben aangevoerd.

92 De vijfde tot en met de achtste vraag van de verwijzende rechter zien expliciet op een vereiste vergunning voor detailhandel, die in het hoofdgeding wordt verlangd van Visnapuu. Een dergelijk vergunningsvereiste valt noodzakelijkerwijs onder § 14 van de alcoholwet, zodat het moet worden getoetst aan artikel 34 VWEU en niet aan artikel 37 VWEU.

93 Niettemin blijkt uit het feitencomplex in de verwijzingsbeslissing, dat in punt 32 van het onderhavige arrest is samengevat, dat sommige door Visnapuu ingevoerde alcoholhoudende dranken, waaronder met name gedistilleerde dranken, niet vielen onder de regelingen voor de twee in § 14 van de alcoholwet genoemde vergunningen en dus alleen vielen onder het monopolie dat Alko krachtens § 13 van de alcoholwet heeft op de detailhandel.

94 In zoverre moet in herinnering worden geroepen dat artikel 37 VWEU weliswaar niet de algehele afschaffing van nationale monopolies van commerciële aard eist, maar wel voorschrijft dat zij in dier voege worden aangepast dat elke discriminatie tussen de onderdanen van de lidstaten wat de voorwaarden van voorziening en afzet betreft, is uitgesloten (arresten Franzén, C-189/95, EU:C:1997:504, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en Hanner, C-438/02, EU:C:2005:332, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

95 Artikel 37 VWEU vereist dus dat de inrichting en de werking van het monopolie van dien aard zijn dat elke discriminatie tussen de onderdanen van de lidstaten wat de voorwaarden van voorziening en afzet betreft, is uitgesloten, zodat de handel in goederen uit andere lidstaten niet rechtens of feitelijk wordt benadeeld ten opzichte van de handel in nationale goederen en de mededinging tussen de economieën van de lidstaten niet wordt vervalst (arrest Franzén, C-189/95, EU:C:1997:504, punt 40).

96 Daar de aan het Hof overgelegde stukken op dit punt onvoldoende informatie bevatten, is het aan de verwijzende rechter om na te gaan of het monopolie dat Alko krachtens § 13 van de alcoholwet heeft op de detailhandel in alcoholhoudende dranken, voldoet aan de voorwaarden die hiervoor zijn genoemd.

Maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking in de zin van artikel 34 VWEU

97 Gelet op het voorgaande moet worden nagegaan of een regeling van een lidstaat als de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling, op grond waarvan een in een andere lidstaat gevestigde verkoper een vergunning voor detailhandel dient te hebben voor het invoeren van alcoholhoudende dranken en het verkopen daarvan aan in de eerste lidstaat wonende consumenten wanneer die verkoper zorgt voor het vervoer van die dranken of daarvoor een derde inschakelt, een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking in de zin van artikel 34 VWEU oplevert.

98 Volgens vaste rechtspraak ziet het in artikel 34 VWEU geformuleerde verbod van maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen op iedere regeling van de lidstaten die de handel tussen de lidstaten al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, kan belemmeren (zie met name arresten Dassonville, 8/74, EU:C:1974:82, punt 5, en Rosengren e.a., C-170/04, EU:C:2007:313, punt 32).

99 In het licht van deze rechtspraak moet worden vastgesteld dat een vereiste als in het hoofdgeding, dat voorschrijft dat er voor het invoeren van alcoholhoudende dranken een detailhandelsvergunning nodig is, het in andere lidstaten gevestigde ondernemers belet om vrij alcoholhoudende dranken in Finland in te voeren teneinde die dranken aldaar te verkopen aan consumenten.

100 In het bijzonder gelden er volgens de relevante bepalingen van de nationale regeling verschillende voorwaarden voor het verkrijgen van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde detailhandelsvergunning. § 14, derde alinea, van de alcoholwet bepaalt dat een vergunning voor detailhandel in alcoholhoudende dranken kan worden verleend aan een over de vereiste betrouwbaarheid beschikkende persoon die voldoet aan de noodzakelijke eisen.

101 Voorts mag volgens § 14, vierde alinea, van de alcoholwet de detailhandel als bedoeld in de eerste en de tweede alinea van § 14 slechts worden verricht in een door de autoriteiten erkend verkooppunt dat voldoet aan de voorwaarden met betrekking tot locatie, verkoopruimte en functioneren en waar de verkoop aldus is georganiseerd dat efficiënt toezicht mogelijk is.

102 Het in het hoofdgeding aan de orde zijnde vereiste dat voorschrijft dat er voor het invoeren van alcoholhoudende dranken en het verkopen daarvan aan Finse consumenten een detailhandelsvergunning nodig is, kan dus de handel tussen de lidstaten belemmeren in de zin van de aangehaalde rechtspraak, aangezien dit vereiste het in andere lidstaten gevestigde ondernemers belet om vrij alcoholhoudende dranken in Finland in te voeren teneinde die dranken aldaar te verkopen aan consumenten.

103 Het is juist dat het Hof heeft geoordeeld dat nationale bepalingen die bepaalde verkoopmodaliteiten aan banden leggen of verbieden, de handel tussen de lidstaten niet kunnen belemmeren in de zin van de met het arrest Dassonville (8/74, EU:C:1974:82) ingezette rechtspraak, mits die bepalingen van toepassing zijn op alle marktdeelnemers die op het nationale grondgebied activiteiten ontplooien, en mits zij zowel rechtens als feitelijk dezelfde invloed hebben op de verhandeling van nationale producten als op die van producten uit andere lidstaten (zie met name arresten Keck en Mithouard, C-267/91 en C-268/91, EU:C:1993:905, punt 16, en Ahokainen en Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, punt 19).

104 Het is echter zo dat het in het hoofdgeding aan de orde zijnde vereiste van een detailhandelsvergunning niet voldoet aan de eerste voorwaarde die het Hof in het arrest Keck en Mithouard (C-267/91 en C-268/91, EU:C:1993:905, punt 16) heeft gesteld, namelijk dat de betrokken nationale bepalingen van toepassing zijn op alle marktdeelnemers die op het nationale grondgebied activiteiten ontplooien.

105 Het in § 14, eerste alinea, van de alcoholwet genoemde vereiste van een detailhandelsvergunning is niet van toepassing op alle marktdeelnemers die op het nationale grondgebied activiteiten ontplooien. Alko mag krachtens een wettelijke bepaling, namelijk § 13 van de alcoholwet, immers detailhandel verrichten in alle soorten alcoholhoudende dranken, waaronder ook de in § 14 van de alcoholwet genoemde alcoholhoudende dranken. Alko hoeft bij de bevoegde autoriteiten dus geen vergunning voor detailhandel aan te vragen onder voorwaarden die vergelijkbaar zijn met die van § 14, derde alinea, van de alcoholwet.

106 Verder kan de in § 14, tweede alinea, van de alcoholwet bedoelde detailhandelsvergunning slechts worden verleend aan in Finland gevestigde producenten van alcoholhoudende dranken, en niet aan in andere lidstaten gevestigde producenten.

107 Het in het hoofdgeding aan de orde zijnde vereiste dat voorschrijft dat er voor het invoeren van alcoholhoudende dranken en het verkopen daarvan aan Finse consumenten een detailhandelsvergunning nodig is, voldoet dus niet aan de eerste voorwaarde die is gesteld in het arrest Keck en Mithouard (C-267/91 en C-268/91, EU:C:1993:905, punt 16), zodat niet behoeft te worden nagegaan of dat vereiste zowel rechtens als feitelijk dezelfde invloed heeft op de verhandeling van nationale producten als op die van producten uit andere lidstaten.

108 Gelet op het voorgaande moet worden geoordeeld dat een regeling van een lidstaat als de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling, op grond waarvan een in een andere lidstaat gevestigde verkoper een vergunning voor detailhandel dient te hebben voor het invoeren van alcoholhoudende dranken en het verkopen daarvan aan in de eerste lidstaat wonende consumenten wanneer die verkoper zorgt voor het vervoer van die dranken of daarvoor een derde inschakelt, een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking in de zin van artikel 34 VWEU oplevert.

Rechtvaardiging in de zin van artikel 36 VWEU

109 Volgens artikel 36 VWEU vormen de bepalingen van de artikelen 34 VWEU en 35 VWEU geen beletsel voor verboden of beperkingen van invoer, uitvoer of doorvoer, welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van de openbare zedelijkheid, de openbare orde, de openbare veiligheid, de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten, het nationaal artistiek, historisch en archeologisch bezit of uit hoofde van bescherming van de industriële en commerciële eigendom. Deze verboden of beperkingen mogen echter geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen.

110 Volgens vaste rechtspraak kan een belemmering van het vrije verkeer van goederen worden gerechtvaardigd door een van de in artikel 36 VWEU omschreven redenen van algemeen belang of op grond van dwingende vereisten. In beide gevallen dient de nationale maatregel geschikt te zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en mag hij niet verder gaan dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken (zie met name arrest Ker-Optika, C-108/09, EU:C:2010:725, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

111 De Finse, Zweedse en Noorse regering zijn, anders dan Visnapuu, van mening dat het vereiste dat een in een andere lidstaat gevestigde verkoper een vergunning voor detailhandel heeft voor het invoeren van alcoholhoudende dranken en het verkopen daarvan aan op het nationaal grondgebied wonende consumenten wanneer die verkoper zorgt voor het vervoer van die dranken of daarvoor een derde inschakelt, zijn rechtvaardiging vindt in de in artikel 36 VWEU als doel genoemde bescherming van de gezondheid en het leven van personen. De Finse regering stelt met name dat het doel van de alcoholwet, zoals blijkt uit artikel 1 van die wet, het zo sturen van de consumptie van alcohol is dat de negatieve gevolgen van alcoholhoudende stoffen voor de gezondheid van mensen en de maatschappij worden voorkomen, door een monopolieregeling en een vergunningenstelsel met betrekking tot de detailhandel op te zetten.

112 Wat meer in het bijzonder § 14 van de alcoholwet betreft, is het zo dat volgens de derde alinea van deze bepaling een vergunning voor detailhandel slechts mag worden verleend aan een over de vereiste betrouwbaarheid beschikkende persoon die voldoet aan de noodzakelijke eisen, en dat volgens de vierde alinea de detailhandel slechts mag worden verricht in een door de autoriteiten erkend verkooppunt waar de verkoop aldus is georganiseerd dat efficiënt toezicht mogelijk is.

113 De Finse regering betoogt dat met het vergunningenstelsel voor de detailhandel kan worden gecontroleerd of detailhandelaren zich houden aan de bepalingen met betrekking tot de verkoop van alcoholhoudende dranken, met name aan de verplichting om uitsluitend tussen 7 en 21 uur te verkopen, het verbod om aan personen onder 18 jaar te verkopen en het verbod om aan dronken personen te verkopen.

114 De Finse regering voert tevens aan dat de mate van bescherming van de gezondheid en van de openbare orde die met het Finse alcoholbeleid wordt beoogd, niet kan worden bereikt met minder vergaande maatregelen dan het voor de detailhandel voorzien in een vergunningenstelsel of in een monopolie en de daaraan verbonden exclusieve rechten. Zouden in andere lidstaten gevestigde verkopers alcoholhoudende dranken vrij mogen verkopen en leveren aan Finse ingezetenen, dan zou immers een nieuw distributiekanaal voor die dranken ontstaan waarop de bevoegde autoriteiten geen toezicht zouden hebben.

115 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat een regeling die als doel heeft om het alcoholgebruik te sturen ter voorkoming van schadelijke gevolgen voor de gezondheid van mensen en voor de maatschappij door alcoholhoudende stoffen, en die derhalve alcoholmisbruik probeert tegen te gaan, onder de in artikel 36 VWEU erkende aandachtsgebieden van volksgezondheid en openbare orde valt (arresten Ahokainen en Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, punt 28, en Rosengren e.a., C-170/04, EU:C:2007:313, punt 40).

116 Wil echter een belemmering als het in het hoofdgeding aan de orde zijnde vergunningenstelsel gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de volksgezondheid of de openbare orde, dan is het nodig dat de betrokken maatregel evenredig is aan het te bereiken doel en geen middel tot willekeurige discriminatie vormt, noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten (arrest Ahokainen en Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, punt 29; zie in die zin ook arrest Rosengren e.a., C-170/04, EU:C:2007:313, punten 41 en 43).

117 Wat in de eerste plaats de vraag betreft of de maatregel evenredig is, is het daar het om een uitzondering op het beginsel van het vrije verkeer van goederen gaat, aan de nationale autoriteiten om het bewijs te leveren dat hun regeling noodzakelijk is ter verwezenlijking van het gestelde doel en dat dit doel niet zou kunnen worden bereikt door verbodsbepalingen of beperkingen die minder ver gaan of die de intracommunautaire handel minder beperken (zie in die zin arresten Ahokainen en Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, punt 31, en Rosengren e.a., C-170/04, EU:C:2007:313, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

118 Bij een nationale maatregel die betrekking heeft op de volksgezondheid, moet er evenwel mee rekening worden gehouden dat de gezondheid en het leven van personen bij uitstek behoren tot de waarden en belangen die door het Verdrag worden beschermd en dat het de taak van de lidstaten is om te bepalen welk niveau van bescherming zij wensen voor de volksgezondheid en op welke manier dat niveau moet worden bereikt. Aangezien het niveau per lidstaat kan verschillen, beschikken de lidstaten over een beoordelingsmarge (arrest Ker-Optika, C-108/09, EU:C:2010:725, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak, alsmede in die zin arrest Ahokainen en Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, punten 32 en 33).

119 In casu moeten bij de toetsing van de evenredigheid en noodzaak van de genomen maatregel de voor de situatie in Finland kenmerkende juridische en feitelijke omstandigheden worden beoordeeld. De verwijzende rechter is daartoe beter in staat dan het Hof. Het is dus aan de verwijzende rechter om

op grond van de hem ter beschikking staande gegevens, rechtens en feitelijk, te beoordelen of het in het hoofdgeding aan de orde zijnde vergunningenstelsel geschikt is om de beoogde bescherming van de volksgezondheid en de openbare orde mogelijk te maken, en of dat doel op minstens even doeltreffende wijze kan worden bereikt met minder beperkende maatregelen (zie in die zin arresten Ahokainen en Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, punten 37 en 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en Rosengren e.a., C-170/04, EU:C:2007:313, punt 55).

120 Vastgesteld moet worden dat § 14, vierde alinea, van de alcoholwet voorziet in de verplichting dat de detailhandel wordt verricht in een erkend verkooppunt. Zoals de Finse regering ter terechtzitting heeft bevestigd, houdt deze verplichting in dat personen aan wie een vergunning is verleend op grond van § 14, eerste of tweede alinea, van de alcoholwet, geen verkoop op afstand van alcoholhoudende dranken mogen verrichten wanneer zij zorgen voor het vervoer van die dranken of daarvoor een derde inschakelen.

121 Hoewel ook Alko volgens § 13, tweede alinea, van de alcoholwet de detailhandel in beginsel in een erkend verkooppunt dient te verrichten, volgt uit § 13, derde alinea, van die wet dat Alko de detailhandel in alcoholhoudende dranken mag verrichten door de dranken naar de klant of de koper te verzenden overeenkomstig de bij besluit vastgestelde bepalingen. In antwoord op vragen daarover heeft de Finse regering ter terechtzitting bevestigd dat Alko in een aantal gevallen inderdaad alcoholhoudende dranken per postorder mag verkopen.

122 Het is dan ook aan de verwijzende rechter om met name te beoordelen of het doel ervoor te zorgen dat de bevoegde autoriteiten de naleving kunnen controleren van de bepalingen met betrekking tot de verkoop van alcoholhoudende dranken, met name de verplichting om uitsluitend tussen 7 en 21 uur te verkopen, het verbod om aan personen onder 18 jaar te verkopen en het verbod om aan dronken personen te verkopen, op minstens even doeltreffende wijze kan worden bereikt met een vergunningenstelsel waarbij niet is vereist dat de detailhandel in alcoholhoudende dranken slechts wordt verricht in een door de autoriteiten erkend verkooppunt.

123 Wil een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking in de zin van artikel 34 VWEU, zoals het in het hoofdgeding aan de orde zijnde vereiste van een detailhandelsvergunning, gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de volksgezondheid of de openbare orde, dan is in de tweede plaats ook nodig dat het vergunningsvereiste geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormt, zoals artikel 36 VWEU vereist (zie in die zin arresten Ahokainen en Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, punt 29, en Rosengren e.a., C-170/04, EU:C:2007:313, punt 41).

124 Met betrekking tot de in § 14, eerste alinea, van de alcoholwet bedoelde detailhandelsvergunning, die betrekking heeft op door gisting verkregen alcoholhoudende dranken waarvan het gehalte aan ethylalcohol lager is dan of gelijk aan 4,7 %, beschikt het Hof niet over informatie op grond waarvan kan worden aangenomen dat van de door de Finse autoriteiten aangevoerde redenen van volksgezondheid en openbare orde een oneigenlijk gebruik is gemaakt om goederen uit andere lidstaten te discrimineren of bepaalde nationale producties zijdelings te beschermen (zie in die zin arresten Ahokainen en Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, punt 30, en Rosengren e.a., C-170/04, EU:C:2007:313, punt 42).

125 Met betrekking tot de in § 14, tweede alinea, van de alcoholwet bedoelde detailhandelsvergunning, waarmee producenten van alcoholhoudende dranken hun eigen productie mogen verkopen mits het gaat om door gisting verkregen alcoholhoudende dranken waarvan het gehalte aan ethylalcohol lager is dan of gelijk aan 13 %, heeft het Hof er reeds op gewezen dat die vergunning slechts kan worden verleend aan in Finland gevestigde producenten, en niet aan in andere lidstaten gevestigde producenten.

126 Daar die uitzondering uitsluitend geldt voor in Finland gevestigde producenten, zou § 14, tweede alinea, van de alcoholwet kunnen leiden tot bescherming van de nationale productie van door gisting verkregen alcoholhoudende dranken waarvan het gehalte aan ethylalcohol lager is dan of gelijk aan 13 %. Dat is echter niet voldoende om aan te nemen dat, in de zin van artikel 36 VWEU en de aangehaalde rechtspraak, van de door de Finse autoriteiten aangevoerde redenen van volksgezondheid en openbare orde een oneigenlijk gebruik is gemaakt om goederen uit andere lidstaten te discrimineren of bepaalde nationale producties zijdelings te beschermen.

127 In antwoord op vragen daarover heeft de Finse regering ter terechtzitting verklaard dat het vergunningenstelsel niet alleen is ingegeven door de genoemde redenen van volksgezondheid en openbare orde, maar ook door het doel om het toerisme te bevorderen, aangezien hiermee wordt beoogd mogelijk te maken dat een beperkt aantal in Finland gevestigde producenten van alcoholhoudende dranken, die gebruikmaken van traditionele en ambachtelijke technieken, hun producten verkopen op de plaats van productie. De Finse regering heeft als voorbeeld een aantal op boerderijen in Finland gemaakte bessenwijnen genoemd. Consumenten kunnen deze wijnen op de plaats van productie kopen. De Finse regering heeft hieraan toegevoegd dat zij niet bevoegd was toestemming te geven aan in andere lidstaten gevestigde producenten van alcoholhoudende dranken om hun producten te verkopen op de plaats van productie, die per definitie buiten het Finse grondgebied ligt.

128 Het is aan de verwijzende rechter om aan de hand van alle relevante feitelijke en juridische omstandigheden – en met name de door de Finse regering in haar bij het Hof ingediende opmerkingen naar voren gebrachte omstandigheid dat de nationale productie waarop de uitzondering betrekking heeft, gering, traditioneel en ambachtelijk is – te beoordelen of, in de zin van artikel 36 VWEU, van de door de Finse autoriteiten aangevoerde redenen van volksgezondheid en openbare orde een oneigenlijk gebruik is gemaakt om goederen uit andere lidstaten te discrimineren of bepaalde nationale producties zijdelings te beschermen.

129 Gelet op al het voorgaande moet op de vijfde tot en met de achtste vraag worden geantwoord dat de artikelen 34 VWEU en 36 VWEU zich niet verzetten tegen een regeling van een lidstaat als de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling, op grond waarvan een in een andere lidstaat gevestigde verkoper een vergunning voor detailhandel dient te hebben voor het invoeren van alcoholhoudende dranken en het verkopen daarvan aan in de eerste lidstaat wonende consumenten wanneer die verkoper zorgt voor het vervoer van die dranken of daarvoor een derde inschakelt, mits deze regeling geschikt is om het ermee beoogde doel, in casu bescherming van de volksgezondheid en de openbare orde, te bereiken, dat doel niet op minstens even doeltreffende wijze kan worden bereikt met minder beperkende maatregelen en de regeling geen middel tot willekeurige discriminatie of een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormt, hetgeen ter beoordeling staat van de verwijzende rechter.

Kosten

130 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vijfde kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 110 VWEU en de artikelen 1, lid 1, 7 en 15 van richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een regeling van een**

lidstaat als de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling, die een accijns instelt op bepaalde drankverpakkingen, maar voorziet in vrijstelling indien die verpakkingen onder een functionerend retoursysteem vallen.

2) **De artikelen 34 VWEU en 36 VWEU moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een regeling van een lidstaat als de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling, op grond waarvan een in een andere lidstaat gevestigde verkoper een vergunning voor detailhandel dient te hebben voor het invoeren van alcoholhoudende dranken en het verkopen daarvan aan in de eerste lidstaat wonende consumenten wanneer die verkoper zorgt voor het vervoer van die dranken of daarvoor een derde inschakelt, mits deze regeling geschikt is om het ermee beoogde doel, in casu bescherming van de volksgezondheid en de openbare orde, te bereiken, dat doel niet op minstens even doeltreffende wijze kan worden bereikt met minder beperkende maatregelen en de regeling geen middel tot willekeurige discriminatie of een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormt, hetgeen ter beoordeling staat van de verwijzende rechter.**

ondertekeningen