Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 12 november 2015*

”Begäran om förhandsavgörande — Artiklarna 34 FEUF och 110 FEUF — Direktiv 94/62/EG — Artiklarna 1.1, 7 och 15 — Distansförsäljning och transport av alkoholdrycker från en annan medlemsstat — Punktskatt på vissa dryckesförpackningar — Undantag när förpackningarna ingår i ett pant- och retursystem — Artiklarna 34 FEUF, 36 FEUF och 37 FEUF — Krav på detaljhandelstillstånd för alkoholdrycker — Detaljhandelsmonopol för alkoholdrycker — Motivering — Hälsoskydd”

I mål C-198/14,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Helsingfors hovrätt (Finland) genom beslut av den 16 april 2014, som inkom till domstolen den 22 april 2014, i målet

Valev Visnapuu

mot

Kihlakunnansyyttäjä,

Suomen valtio - Tullihallitus,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av ordföranden på fjärde avdelningen tillika tillförordnad ordförande på femte avdelningen T. von Danwitz, samt domarna D. Šváby, A. Rosas, E. Juhász och C. Vajda (referent),

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: handläggaren I. Illéssy,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 29 april 2015,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Valev Visnapuu, genom P. Snell, juris kandidat,

— Finlands regering, genom S. Hartikainen, i egenskap av ombud,

— Sveriges regering, genom A. Falk och U. Persson, båda i egenskap av ombud,

— Norges regering, genom T. Skjeie och K. Nordland Hansen, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: finska.

— Europeiska kommissionen, genom G. Wilms, E. Sanfrutos Cano och I. Koskinen, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 9 juli 2015 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 34 FEUF, 36 FEUF, 37 FEUF och 110 FEUF samt artiklarna 1.1, 7 och 15 i Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall (EGT L 365, s. 10; svensk specialutgåva, område 15, volym 13, s. 266).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Valev Visnapuu, som för talan på European Investment Group Oü:s vägnar (nedan kallat EIG), och Kihlakunnansyyttäjä (häradsåklagaren). Målet rör distansförsäljning och leverans av alkoholdrycker till finländska konsumenter i strid med finländsk lagstiftning, bland annat rörande accis på vissa dryckesförpackningar (nedan även kallad dryckesförpackningsskatt) och detaljhandel med alkoholdrycker.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 Syftet med direktiv 94/62 är enligt dess artikel 1.1 att harmonisera nationella bestämmelser om hanteringen av förpackningar och förpackningsavfall för att å ena sidan förebygga och minska inverkan på miljön i samtliga medlemsstater och i tredje land, och därmed säkerställa en hög miljöskyddsnivå, och å andra sidan säkerställa en fungerande inre marknad och undvika handelshinder samt snedvridning och begränsning av konkurrensen inom Europeiska unionen.

4 Enligt artikel 2.1 i nämnda direktiv omfattar det alla förpackningar som släpps ut på marknaden inom unionen och allt förpackningsavfall, oavsett om det används inom eller härrör från industri-, handels-, kontors-, affärs-, service- eller hushållssektorerna eller andra sektorer, och oavsett vilka material som har använts.

5 I artikel 3 led 1 i direktiv 94/62 definieras begreppet förpackning. I nämnda bestämmelse preciseras bland annat att i detta direktiv används beteckningen ”förpackning” för alla produkter som framställs av material av något slag och som används för att innehålla, skydda, hantera, leverera och presentera varor, från råmaterial till slutlig produkt och från producent till användare och konsument.

6 I artikel 7 i direktiv 94/62, med rubriken ”Retur-, insamlings- och återvinningssystem”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall för att uppfylla de mål som fastställs i detta direktiv vidta de åtgärder som är nödvändiga för att införa system som säkerställer att

a) använt förpackningsmaterial eller förpackningsavfall returneras eller samlas in från konsumenten, andra slutliga användare eller från avfallsflödet och kanaliseras till det lämpligaste alternativet för avfallshantering,

b) insamlade förpackningar eller förpackningsavfall återanvänds eller återvinns, inbegripet materialutnyttjande.

Dessa system skall vara öppna för de ekonomiska aktörerna i de berörda sektorerna och för de behöriga myndigheterna. De skall även gälla för importerade produkter på icke-diskriminerande villkor, inklusive de närmare bestämmelserna om tillgång till systemen och eventuella avgifter i samband härmed. Systemen skall vara så utformade att handelshinder eller snedvridning av konkurrensen undviks i enlighet med [EUF-fördraget].

2. De åtgärder som avses i punkt 1 skall ingå i en strategi för alla förpackningar och allt förpackningsavfall, som fastställs med särskilt beaktande av kraven gällande skydd av miljön och konsumenternas hälsa, säkerhet och hygien, skyddet av de förpackade varornas och de använda materialens kvalitet, äkthet och tekniska egenskaper samt skyddet av industriell och kommersiell äganderätt.”

7 I artikel 15 i direktiv 94/62, som har rubriken ”Ekonomiska styrmedel”, föreskrivs följande:

”Rådet skall i enlighet med de tillämpliga bestämmelserna i fördraget besluta om ekonomiska styrmedel för att främja realiserandet av de mål som fastställs i detta direktiv. I avsaknad av sådana åtgärder får medlemsstaterna i enlighet med de principer som gäller för [unionens] miljöpolitik, bl.a. principen ’förorenaren betalar’, och de förpliktelser som följer av fördraget vidta åtgärder för att realisera dessa mål.”.

Finländsk rätt

Lagen om accis på vissa dryckesförpackningar

8 Enligt 5 § lagen om accis på vissa dryckesförpackningar (1037/2004) är accisen 51 cent per liter förpackad produkt.

9 Enligt 4 § i nämnda lag regleras accisskyldigheten för vissa dryckesförpackningar i bland annat lagen om påförande av accis (1469/1994).

10 Enligt 6 § lagen om accis på vissa dryckesförpackningar är bland annat dryckesförpackningar som ingår i ett fungerande retursystem accisfria. Med uttrycket ”fungerande retursystem” avses ett pantbaserat system där en förpackare eller importör av drycker ensam eller på det sätt som avses i avfallslagen (1072/1993) eller i motsvarande lagstiftning i landskapet Åland har ombesörjt återanvändning eller materialåtervinning av dryckesförpackningar, så att förpackningen fylls på nytt eller används för råvaruåtervinning.

Lagen om påförande av accis

11 Enligt 2 § 1 mom. lagen om påförande av accis, som gällde vid den tidpunkt som är avgörande i målet vid den nationella domstolen, ska denna lag, om inte något annat stadgas, tillämpas vid uppbörd av accis för bland annat alkohol och alkoholdrycker.

12 Det framgår av 3 § 1 mom. lagen om påförande av accis att accispliktiga produkter är i 2 § avsedda produkter som i Finland tillverkas eller tas emot från en annan medlemsstat samt produkter som importeras till Finland från ett tredjeland.

13 I 10 § 1 mom. lagen om påförande av accis anges att om det vid distansförsäljning inte har tillsatts någon skatterepresentant, är distansförsäljare accisskyldiga för produkter som tagits emot i Finland. När en privatperson på något annat sätt än genom distansförsäljning köper sådana produkter från en annan medlemsstat som transporteras till Finland av en annan privatperson eller av en yrkesmässig näringsidkare är privatpersonen samt den som deltar i transporten och den som innehar produkterna

i Finland accisskyldiga. Enligt 10 § 5 mom. i samma lag är, i andra fall än de som avses i samma paragraf, accisskyldig den som i kommersiellt syfte eller annars tar emot eller innehar accispliktiga produkter och som när produkterna togs emot eller skaffades visste eller skäligen borde ha vetat att produkterna inte är beskattade i Finland på behörigt sätt.

14 Enligt 7 § 6 punkten lagen om påförande av accis avses med distansförsäljning försäljning i vilken någon annan än en auktoriserad lagerhållare eller en registrerad eller oregistrerad näringsidkare inköper sådana accispliktiga produkter från en annan medlemsstat vilka distansförsäljaren eller någon på dennes vägnar avsänder eller transporterar direkt eller genom en annan medlemsstat. Distansförsäljare är enligt 6 punkten a i samma paragraf den som säljer produkter till Finland i enlighet med den nämnda 6 punkten.

15 I 9 § lagen om påförande av accis föreskrivs bland annat att en oregistrerad näringsidkare och en accisskyldig som avses i 10 § 4 mom. samt en distansförsäljare som inte har någon skatterepresentant i Finland, innan produkterna avsänds till Finland från en annan medlemsstat ska anmäla de produkter som kommer att avsändas för den i 25 § avsedda tullmyndigheten och ställa säkerhet för betalning av de acciser som kommer att uppbäras för produkterna.

16 Enligt 18 § 1 mom. lagen om påförande av accis är produkter för vilka accis har betalats i en annan medlemsstat och som en privatperson som anländer till Finland för med sig från en annan medlemsstat accisfria under förutsättning att produkterna är avsedda för eget bruk.

Avfallslagen

17 Vid tiden för omständigheterna i målet vid den nationella domstolen reglerades accis på vissa dryckesförpackningar och anslutning till fungerande retursystem av avfallslagen. Enligt 18 g § 1 mom. i denna lag kan en producent, exempelvis en förpackare eller en importör, fullgöra sina skyldigheter genom att i samarbete med andra producenter och aktörer bilda en sammanslutning eller stiftelse som har rättskapacitet, såsom en producentsammanslutning, genom att ansluta sig till en befintlig sådan sammanslutning eller genom att ingå avtal med en sådan.

18 I 18 g § 2 mom. avfallslagen föreskrivs att i en producentsammanslutning ska skyldigheterna fördelas rättvist mellan producenterna och eventuella andra aktörer med beaktande av verksamhetens beskaffenhet och omfattning och på så sätt att det inte uppstår handelshinder eller snedvridning av konkurrensen. Producentsammanslutningen ska på samma villkor som gäller för producenter som redan hör till sammanslutningen anta en ny producent som delägare eller medlem, om det på grund av en obetydlig marknad eller av något annat särskilt skäl är ekonomiskt orimligt att producenten ensam ordnar en heltäckande återanvändning, återvinning och annan avfallshantering.

Alkohollagen

19 I 1 § alkohollagen (1143/1994) anges att lagens syfte är att genom styrning av alkoholkonsumtionen förebygga de samhälleliga, sociala och medicinska skadeverkningarna av alkoholhaltiga ämnen.

20 Enligt 8 § alkohollagen får alkoholdrycker utan särskilt tillstånd importeras för eget bruk samt i kommersiellt syfte eller annars för bedrivande av näringsverksamhet. Närmare bestämmelser om import för eget bruk anges i 10 § i samma lag. I 8 § anges också att den som använder alkoholdrycker i kommersiellt syfte eller annars för bedrivande av näringsverksamhet ska ha ett i denna lag avsett särskilt tillstånd att importera alkoholdrycker.

21 Vad gäller import av alkoholdrycker för eget bruk, som inte kräver tillstånd, har den hänskjutande domstolen understrukit att de finländska myndigheterna i flera olika riktlinjer och meddelanden har angett att i de fall där en privatperson beställer sådana drycker utomlands måste äganderätten till

dryckerna ostridigt ha övergått till den som beställt dem innan dryckerna importeras. Det krävs därvid att den som beställt alkoholdryckerna själv transporterar dem eller ombesörjer en från säljaren avskild transport.

22 I 13 § 1 mom. alkohollagen föreskrivs att det statliga bolaget för alkoholförsäljning Alko Oy (nedan kallat Alko) har ensamrätt till detaljhandel med alkoholdrycker, med undantag för försäljning som nämns i 14 § i samma lag.

23 Enligt 13 § 2 mom. alkohollagen får Alko bedriva detaljhandel med alkoholdrycker som avses i 13 § 1 mom. endast i sådana av tillståndsmyndigheten godkända alkoholbutiker som har ett ändamålsenligt läge och där effektiv övervakning kan ordnas.

24 Enligt 13 § 3 mom. alkohollagen kan Alko utan hinder av 13 § 2 mom. bedriva detaljhandel med alkoholdrycker genom att leverera dem till beställare och köpare enligt vad som stadgas genom förordning.

25 I 14 § alkohollagen föreskrivs emellertid två undantag från Alkos monopol att bedriva detaljhandel med alkoholdrycker.

26 I 14 § 1 mom. alkohollagen föreskrivs att detaljhandel med genom jäsning tillverkade alkoholdrycker som innehåller högst 4,7 volymprocent etylalkohol får bedrivas inte endast av Alko, utan även av den som tillståndsmyndigheten har beviljat detaljhandelstillstånd.

27 Enligt 14 § 2 mom. får detaljhandel med alkoholdrycker som framställts genom jäsning och som innehåller högst 13 volymprocent etylalkohol förutom av Alko bedrivas av den som, enligt villkor som social- och hälsovårdsministeriet bestämmer, av tillståndsmyndigheten har beviljats tillstånd för framställning av produkten i fråga.

28 I 14 § 3 mom. föreskrivs att detaljhandelstillstånd för alkoholdrycker kan beviljas den som bedöms ha förutsättningar för sådan verksamhet och besitta den tillförlitlighet som verksamheten kräver.

29 I 14 § 4 mom. alkohollagen preciseras att detaljhandel enligt 14 § 1 och 2 mom. får bedrivas endast på sådana av tillståndsmyndigheten godkända försäljningsställen som är lämpliga när det gäller läget och försäljningslokalerna samt hur verksamheten bedrivs, och där försäljningen är ordnad så att en effektiv övervakning är möjlig.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

30 EIG, som har sitt säte i Estland och som står under Valev Visnapuus kontroll, hade en webbplats med adressen ”www.alkotaxi.eu”, från vilken personer bosatta i Finland kunde köpa svaga och starka alkoholdrycker av olika märken. Efter det att kunderna betalat EIG för sina inköp organiserade företaget hemleverans från Estland till Finland, för en del av kunderna, av de alkoholdrycker som de köpt.

31 EIG deklarerade inte de alkoholdrycker som företaget fört in för den finländska tullmyndigheten, varför det inte fastställdes någon accis för dessa varor. EIG utsåg inte någon skatterepresentant enligt 7 § 7 mom. lagen om påförande av accis vilken skulle ha kunnat betala accisen till den finländska tullmyndigheten på de produkter som avsändes till Finland. EIG tulldeklarerade inte de varor som skulle expedieras och ställde inte heller någon säkerhet för betalning av accis innan varorna avsändes till Finland. EIG betalade inte heller dryckesförpackningsskatt för de aktuella förpackningarna. Vad slutligen avser leveransen till köparen efter importen av alkoholdryckerna, saknade EIG parti- eller detaljhandelstillstånd, i den mening som avses i 8 § alkohollagen.

32 På grundval av det åtal som häradsåklagaren väckt slog Helsingfors tingsrätt fast att det hade visats att EIG:s åtgärder under perioden den 24 juni–18 augusti 2009 lett till att ingen accis påförts importen av 4 507,30 liter öl, 1 499,40 liter cider, 238,70 liter vin och 3 450,30 liter spritdrycker till Finland. Den undandragna skatten för alkoholdrycker uppgick till 23 144,89 euro och den undandragna dryckesförpackningsskatten till 5 233,52 euro, varför det totala beloppet uppgick till 28 378,40 euro.

33 Dessutom slog tingsrätten fast att Valev Visnapuu hade transporterat den ovannämnda mängden alkoholdrycker från Estland till Finland och sålt dem i Finland. Tingsrätten dömde honom därför till villkorligt fängelse i åtta månader för grovt skattebedrägeri och brott mot alkohollagen. Han förpliktades även att till finländska staten erlägga den skatt som inte hade betalats, uppgående till 28 378,40 euro jämte ränta, samt ålade honom att betala ett belopp avseende kostnaderna för förfarandet.

34 Valev Visnapuu överklagade denna dom till den hänskjutande domstolen, och yrkade att åtalet och skadeståndsyrkandet skulle ogillas och att staten skulle förpliktas att ersätta hans rättegångskostnader jämte ränta. I andra hand yrkade han att en begäran om förhandsavgörande skulle framställas till Europeiska unionens domstol.

35 Den hänskjutande domstolen har understrukit att beskrivningen av de faktiska omständigheterna inte har ifrågasatts i målet om överklagande. De finländska kunderna har beställt alkoholdrycker via internet hos EIG och Valev Visnapuu levererade dryckerna för EIG:s räkning till en del av kunderna genom att importera produkterna från Estland till Finland, trots att han inte hade något tillstånd enligt 8 § 1 mom. alkohollagen. EIG, som inte har infört något system för återanvändning eller återvinning av dryckesförpackningar och inte heller har anslutit sig till ett sådant system, har inte deklarerat de alkoholdrycker som företaget infört för tullmyndigheten, varför någon accis inte fastställts för produkterna. Det är i målet om överklagande också ostridigt att Valev Visnapuu importerat den av Helsingfors tingsrätt fastställda mängden alkoholdrycker och undandragit den skatt som anges i tingsrättens dom.

36 Den hänskjutande domstolen anser att det vid tillämpningen av den nationella lagstiftningen i det mål den har att avgöra uppstår ett antal frågor om unionsrättens tolkning. Frågorna rör dels lagstiftningen om accis på vissa dryckesförpackningar, dels kravet på detaljhandelstillstånd för import av alkoholdrycker som är avsedda för detaljhandelsförsäljning i Finland.

37 Mot denna bakgrund beslutade Helsingfors hovrätt att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

”1) Ska frågan avseende tillåtligheten av den finländska lagstiftningen om dryckesförpackningsskatt, enligt vilken denna skatt ska påföras när förpackningen inte ingår i ett retursystem, bedömas utifrån artikel 110 FEUF och inte utifrån artikel 34 FEUF? Det aktuella retursystemet måste utgöra ett pantbaserat system där en förpackare eller importör av drycker ensam eller på det sätt som avses i avfallslagen eller i motsvarande lagstiftning i landskapet Åland har ombesörjt återanvändning eller återvinning av dryckesförpackningar så att förpackningen fylls på nytt eller används för råvaruåtervinning.

2) Om fråga 1 besvaras jakande, är då ovannämnda lagstiftning förenlig med artiklarna 1.1, 7 och 15 i direktiv 94/62 även med beaktande av artikel 110 FEUF?

3) Om fråga 1 besvaras nekande, är då nämnda lagstiftning förenlig med artiklarna 1.1, 7 och 15 i direktiv 94/62 även med beaktande av artikel 34 FEUF?

4) Om fråga 3 besvaras nekande, ska då den finländska lagstiftningen om dryckesförpackningsskatt anses vara tillåten enligt artikel 36 FEUF?

5) Kan kravet att den som använder alkoholdrycker i kommersiellt syfte eller annars för bedrivande av näringsverksamhet ska ha ett särskilt detaljhandelstillstånd för import av alkoholdrycker när en finländsk köpare köpt alkoholdrycker via internet eller annars genom distansförsäljning från en säljare som bedriver verksamhet i en annan medlemsstat, vilka drycker säljaren transporterar till Finland, anses avse förekomsten av ett monopol eller utgöra en del av ett monopols funktionssätt, varför bestämmelserna i artikel 34 FEUF inte utgör hinder mot ett sådant krav, som därmed ska bedömas utifrån artikel 37 FEUF?

6) Om fråga 5 besvaras jakande, är då kravet på tillstånd i så fall förenligt med de villkor för statliga handelsmonopol som anges i artikel 37 FEUF?

7) Om fråga 5 besvaras nekande, och artikel 34 FEUF ska tillämpas på förevarande fall, utgör då den finländska lagstiftningen, enligt vilken import av drycker för eget bruk, vid beställning av alkoholdrycker från utlandet via internet eller annars genom distansförsäljning, enbart är tillåten om beställaren själv eller en tredje part som är oberoende av säljaren har transporterat alkoholdryckerna till Finland, och enligt vilken det i annat fall enligt alkohollagen krävs ett tillstånd för importen, en kvantitativ restriktion eller åtgärd med motsvarande verkan som strider mot artikel 34 FEUF?

8) Om fråga 7 besvaras jakande, kan då lagstiftningen anses rättfärdigad och proportionerlig i förhållande till syftet att skydda människors liv och hälsa?”

Prövning av tolkningsfrågorna

38 Frågorna 1-4 rör lagstiftningen om accis på vissa dryckesförpackningar och kommer att prövas tillsammans. Frågorna 5-8 rör kravet på detaljhandelstillstånd för import av alkoholdrycker som är avsedda för detaljhandelsförsäljning i Finland och kommer likaså att prövas tillsammans.

Prövning av frågorna 1-4

39 Den hänskjutande domstolen har ställt frågorna 1-4 för att få klarhet i huruvida artiklarna 34 FEUF och 110 FEUF samt artiklarna 1.1, 7 och 15 i direktiv 94/62 ska tolkas så, att de utgör hinder mot en medlemsstats lagstiftning, som den i det nationella målet, varigenom det införts en punktskatt på vissa dryckesförpackningar, men som innehåller ett undantag för fall då dessa förpackningar ingår i ett fungerande retursystem.

Huruvida fördragets bestämmelser är tillämpliga

40 Eftersom frågorna 1-4 rör såväl bestämmelserna i direktiv 94/62 som fördragets bestämmelser erinrar domstolen om att enligt fast rättspraxis ska nationella åtgärder inom ett område där det har skett en fullständig harmonisering på unionsnivå bedömas mot bakgrund av harmoniseringsbestämmelserna och inte mot bakgrund av de primärrättsliga bestämmelserna (dom UNIC och Uni.co.pel, C-95/14, EU:C:2015:492, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

41 Det ska därför prövas om harmoniseringen enligt artiklarna 1.1, 7 och 15 i direktiv 94/62 är uttömmande.

42 Vid tolkningen av dessa bestämmelser ska domstolen inte bara beakta deras lydelse, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelserna ingår i (dom UNIC och Uni.co.pel, C-95/14, EU:C:2015:492, punkt 35 och där angiven rättspraxis).

43 Syftet med direktiv 94/62 är enligt dess artikel 1.1 att harmonisera nationella bestämmelser om hanteringen av förpackningar och förpackningsavfall för att å ena sidan förebygga och minska inverkan på miljön i samtliga medlemsstater och i tredje land, och därmed säkerställa en hög miljöskyddsnivå, och å andra sidan säkerställa en fungerande inre marknad och undvika handelshinder samt snedvridning och begränsning av konkurrensen inom unionen.

44 Domstolen har redan slagit fast att artikel 5 i direktiv 94/62 inte innebär en fullständig harmonisering av de nationella systemen för främjande av återanvändning av förpackningar (se, för ett liknande resonemang, dom Radlberger Getränkegesellschaft och S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, punkt 56, och dom kommissionen/Tyskland, C-463/01, EU:C:2004:797, punkt 44). Domstolen har härvid angett att medlemsstaterna enligt nämnda artikel 5 endast får främja återanvändningssystem för förpackningar ”i enlighet med fördraget” (se dom Radlberger Getränkegesellschaft och S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, punkt 58, och dom kommissionen/Tyskland, C-463/01, EU:C:2004:797, punkt 46).

45 I artikel 7.1 andra stycket i direktiv 94/62 anges att systemen för returnering och/eller insamling och systemen för återanvändning eller återvinning även gäller för importerade produkter på icke-diskriminerande villkor, inklusive de närmare bestämmelserna om tillgång till systemen och eventuella avgifter i samband härmed, och att systemen ska vara så utformade att handelshinder eller snedvridning av konkurrensen undviks ”i enlighet med fördraget”.

46 Artikel 7 i direktiv 94/62, i likhet med artikel 5 i samma direktiv, innebär således inte en fullständig harmonisering, utan hänvisar tvärtom till relevanta bestämmelser i fördraget.

47 Artikel 15 i direktiv 94/62 innebär inte en harmonisering, utan ger istället rådet behörighet att besluta om ekonomiska styrmedel för att främja realiserandet av de mål som fastställs i detta direktiv. I avsaknad av sådana åtgärder får medlemsstaterna ”i enlighet med … de förpliktelser som följer av fördraget” vidta åtgärder för att realisera dessa mål. Även denna bestämmelse kräver således att relevanta bestämmelser i fördraget tillämpas.

48 Av det ovanstående följer att harmoniseringen enligt artiklarna 1.1, 7 och 15 i direktiv 94/62 inte är fullständig, såsom generaladvokaten också påpekat i punkt 75 i sitt förslag till avgörande. De nationella åtgärderna för att genomföra dessa artiklar ska således inte endast bedömas utifrån detta direktivs bestämmelser utan även utifrån relevanta bestämmelser i primärrätten.

Huruvida artikel 34 FEUF eller artikel 110 FEUF är tillämplig

49 Eftersom de nationella åtgärderna för att genomföra artiklarna 1.1, 7 och 15 i direktiv 94/62 ska bedömas utifrån relevanta bestämmelser i primärrätten, ska det avgöras huruvida en lagstiftning varigenom det införts en punktskatt på vissa dryckesförpackningar, såsom den här aktuella, ska bedömas utifrån artikel 34 FEUF och/eller artikel 110 FEUF. Valev Visnapuu, den finländska regeringen och Europeiska kommissionen anser att denna lagstiftning ska bedömas utifrån artikel 110 FEUF.

50 Domstolen har vid upprepade tillfällen slagit fast att tillämpningsområdet för artikel 34 FEUF respektive artikel 110 FEUF utesluter varandra. Det framgår nämligen av fast rättspraxis att tillämpningsområdet för artikel 34 FEUF inte omfattar de hinder som avses i andra särskilda bestämmelser och att sådana hinder av fiskal karaktär som avses i artikel 110 FEUF inte omfattas av förbudet i artikel 34 FEUF (se, bland annat, dom Tatu, C-402/09, EU:C:2011:219, punkt 33).

51 En ekonomisk pålaga utgör en intern skatt eller avgift, i den mening som avses i artikel 110 FEUF, endast om den ingår i ett allmänt system med interna skatter eller avgifter som systematiskt och enligt objektiva kriterier tas ut på kategorier av varor oavsett deras ursprung och bestämmelseort (se, bland annat, dom Koornstra, C-517/04, EU:C:2006:375, punkt 16, och dom Stadtgemeinde Frohnleiten och Gemeindebetriebe Frohnleiten, C-221/06, EU:C:2007:657, punkt 31).

52 Vad gäller förevarande fall framgår det av punkterna 8-10 ovan att det genom den aktuella lagstiftningen införts en punktskatt på vissa dryckesförpackningar som uppgår till 51 cent per liter förpackad produkt samtidigt som dryckesförpackningar som ingår i ett fungerande retursystem undantas från denna skatt.

53 Mot denna bakgrund konstaterar domstolen att den aktuella punktskatten är en ekonomisk pålaga som ingår i ett allmänt system med interna skatter som systematiskt tas ut på en viss kategori av varor, nämligen dryckesförpackningar. Domstolen har härvid redan slagit fast att avfall som ska bortskaffas ska betraktas som varor, i den mening som avses i artikel 110 FEUF (dom Stadtgemeinde Frohnleiten och Gemeindebetriebe Frohnleiten, C-221/06, EU:C:2007:657, punkterna 36-38). En punktskatt på vissa dryckesförpackningar ska således anses vara en skatt som tas ut på varor, i den mening som avses i denna bestämmelse.

54 Vidare framgår det av beslutet om hänskjutande att denna skatt läggs på dryckesförpackningar enligt objektiva kriterier oavsett varornas ursprung eller bestämmelseort. Skatten läggs nämligen på såväl dryckesförpackningar med inhemskt ursprung som importerade dryckesförpackningar, när dessa förpackningar inte ingår i ett fungerande retursystem.

55 Av det ovanstående följer att den i det nationella målet aktuella punktskatten på vissa dryckesförpackningar utgör en intern skatt, i den mening som avses i artikel 110 FEUF. Enligt ovan i punkt 50 nämnd rättspraxis ska en sådan skatt bedömas utifrån artikel 110 FEUF, och inte utifrån artikel 34 FEUF.

Tolkning av artikel 110 FEUF

56 Den finländska regeringen och kommissionen anser att den här aktuella lagstiftningen om accis på vissa dryckesförpackningar är förenlig med artikel 110 FEUF. Valev Visnapuu har å sin sida gjort gällande att denna lagstiftning är diskriminerande och att den strider mot artikel 110 FEUF, eftersom en säljare som bedriver sin verksamhet från en annan medlemsstat i praktiken inte kan ansluta sig till ett fungerande retursystem.

57 Enligt artikel 110 första stycket FEUF ska ingen medlemsstat, direkt eller indirekt, lägga interna skatter eller avgifter på varor från andra medlemsstater, av vilket slag de än är, som är högre än de skatter eller avgifter som direkt eller indirekt läggs på liknande inhemska varor. Enligt artikel 110 andra stycket FEUF ska ingen medlemsstat lägga sådana interna skatter eller avgifter på varor från andra medlemsstater, som är av sådan art att de indirekt skyddar andra varor.

58 I målet vid den nationella domstolen har det inte ingetts någon handling som visar att den aktuella lagen om accis på vissa dryckesförpackningar indirekt skyddar andra inhemska varor än dryckesförpackningar, i den mening som avses i artikel 110 andra stycket FEUF. Domstolens bedömning kommer således att begränsas till artikel 110 första stycket FEUF och till frågan huruvida den aktuella accisen drabbar importerade dryckesförpackningar hårdare än dryckesförpackningar med inhemskt ursprung.

59 Det framgår av fast rättspraxis att det är oförenligt med artikel 110 första stycket FEUF att en importerad vara beläggs med skatter eller avgifter, vilka fastställs enligt andra beräkningsmetoder och regler än de som gäller för en liknande inhemsk vara, om detta leder till en högre skatt eller avgift för

den vara som importerats, även om denna skillnad endast uppstår i vissa fall. Enligt denna bestämmelse får en punktskatt således inte drabba varor med ursprung i andra medlemsstater hårdare än liknande inhemska varor (dom Brzeziński, C-313/05, EU:C:2007:33, punkt 29 och där angiven rättspraxis).

60 Vad avser målet vid den nationella domstolen har den finländska regeringen och kommissionen korrekt påpekat att bestämmelserna om påförande av accis på vissa dryckesförpackningar, närmare bestämt vad avser belopp, underlag och undantag, har samma lydelse vad avser dryckesförpackningar med ursprung i andra medlemsstater som vad avser liknande inhemska varor. Såsom generaladvokaten understrukit i punkterna 79 och 80 i sitt förslag till avgörande föreligger i förevarande fall således ingen direkt diskriminering som drabbar dryckesförpackningar med ursprung i andra medlemsstater, i den mening som avses i artikel 110 första stycket FEUF.

61 Valev Visnapuu har emellertid gjort gällande att villkoren för att beviljas undantag på grund av att dryckesförpackningarna ingår i ett fungerande retursystem är indirekt diskriminerande, eftersom den som säljer drycker på distans via internet från en annan medlemsstat aldrig kan omfattas av undantaget.

62 Valev Visnapuu har till stöd för detta argument anfört att det för den som säljer drycker på distans via internet från en annan medlemsstat är alltför kostsamt att ansluta sig till ett fungerande retursystem, bland annat på grund av kravet att vissa uppgifter måste finnas med på dryckesförpackningarna och skyldigheten att ställa säkerhet och betala en anslutningsavgift. Valev Visnapuu har tillagt att det för ett litet företag som ägnar sig åt internethandel inte är ekonomiskt möjligt att skapa ett eget fungerande retursystem, eftersom ett sådant system är förenat med stora fasta driftskostnader.

63 Domstolen påpekar härvid att även om Valev Visnapuu skulle ha rätt i sina påståenden om dessa svårigheter, så visar inte detta att det föreligger skillnader i behandling mellan dryckesförpackningar med ursprung i andra medlemsstater och liknande varor med inhemskt ursprung, i den mening som avses i artikel 110 första stycket FEUF. Att det föreligger sådana svårigheter för en liten aktör som ägnar sig åt distansförsäljning vad gäller att ansluta sig till ett fungerande retursystem eller att skapa ett sådant system innebär nämligen inte att förpackningar med ursprung i andra medlemsstater har mindre chans att omfattas av undantaget för varor som ingår i ett sådant system och att sådana varor därmed beskattas hårdare än liknande inhemska varor.

64 Såsom den finländska regeringen har gjort gällande vid förhandlingen och såsom generaladvokaten anfört i punkterna 89-91 i sitt förslag till avgörande är sådana svårigheter desamma för små aktörer etablerade i Finland som för små aktörer etablerade i en annan medlemsstat.

65 Av det ovanstående följer att artikel 110 FEUF inte utgör hinder mot en nationell lagstiftning om införande av en punktskatt på vissa dryckesförpackningar av det slag som är aktuellt i målet vid den nationella domstolen.

Tolkning av artiklarna 1.1, 7 och 15 i direktiv 94/62

66 Den hänskjutande domstolen har även begärt att domstolen ska avgöra huruvida artiklarna 1.1, 7 och 15 i direktiv 94/62 utgör hinder mot en nationell lagstiftning, som den i det nationella målet, varigenom det införts en punktskatt på vissa dryckesförpackningar. Den finländska regeringen och kommissionen har gjort gällande att denna lagstiftning överensstämmer med bestämmelserna i direktiv 94/62.

67 Det ska härvid inledningsvis påpekas att dryckesförpackningar är ”förpackningar” i den mening som avses i artikel 3 led 1 i direktiv 94/62 och således omfattas av detta direktivs tillämpningsområde enligt artikel 2.1 i samma direktiv.

68 Domstolen konstaterar emellertid att ingen av bestämmelserna i artiklarna 1.1, 7 och 15 i direktiv 94/62 utgör hinder mot en nationell lagstiftning, som den i målet vid den nationella domstolen, varigenom det införts en punktskatt på vissa dryckesförpackningar.

69 Vad närmare bestämt rör artikel 7.1 andra stycket i direktiv 94/62 konstaterar domstolen att denna bestämmelse innehåller krav på att systemen för returnering, insamling, återanvändning eller återvinning av använda förpackningar och/eller förpackningsavfall gäller för importerade produkter på icke-diskriminerande villkor och ska vara så utformade att handelshinder eller snedvridning av konkurrensen undviks i enlighet med fördraget.

70 Det ska emellertid påpekas att denna skyldighet gäller funktionssättet för sådana system och inte funktionssättet för ett system med punktskatt på vissa dryckesförpackningar, såsom det i det nationella målet, beträffande vilket det dessutom konstaterats, i punkt 63 ovan, att det inte innebär någon diskriminering av dryckesförpackningar med ursprung i andra medlemsstater.

71 Den finländska regeringen har härvid gjort gällande att enligt 18 g § 2 mom. avfallslagen ska skyldigheterna i en producentsammanslutning fördelas rättvist mellan producenterna och eventuella andra aktörer med beaktande av verksamhetens beskaffenhet och omfattning och på så sätt att det inte uppstår handelshinder eller snedvridning av konkurrensen. Denna bestämmelse innehåller även ett krav på att producentsammanslutningen, på samma villkor som gäller för producenter som redan hör till sammanslutningen, ska anta en ny producent som delägare eller medlem, om det på grund av en obetydlig marknad eller av något annat särskilt skäl är ekonomiskt orimligt att producenten ensam ordnar en heltäckande återanvändning, återvinning och annan avfallshantering.

72 Vad rör artikel 15 i direktiv 94/62 vill domstolen påpeka att denna bestämmelse ger rådet rätt att besluta om ”ekonomiska styrmedel för att främja realiserandet av de mål som fastställs i detta direktiv”. I avsaknad av sådana åtgärder från rådets sida får medlemsstaterna ”i enlighet med de principer som gäller för [unionens] miljöpolitik, bl.a. principen ’förorenaren betalar’, och de förpliktelser som följer av fördraget vidta åtgärder för att realisera dessa mål”.

73 En lagstiftning om införande av en punktskatt på vissa dryckesförpackningar, som den i målet vid den nationella domstolen, kan anses utgöra en åtgärd som vidtas av en medlemsstat för att realisera de mål som fastställs i direktiv 94/62, i den mening som avses i artikel 15 i samma direktiv. Såsom den finländska regeringen anfört uppmuntrar denna lagstiftning nämligen aktörerna till att ansluta sig till ett retursystem för dryckesförpackningar eller skapa ett eget retursystem för att undgå att betala denna punktskatt.

74 Enligt artikel 15 i direktiv 94/62 ska en sådan åtgärd antas i enlighet med de principer som gäller för unionens miljöpolitik, däribland principen ”förorenaren betalar”, och de förpliktelser som följer av fördraget. Den finländska regeringen har vid förhandlingen korrekt påpekat att den här aktuella lagstiftningen genomför principen ”förorenaren betalar”, eftersom punktskatten ska betalas av aktörer som inte anslutit sig till ett retursystem för dryckesförpackningar. Det har dessutom redan konstaterats att en sådan lagstiftning är förenlig med de skyldigheter som följer av artikel 110 FEUF.

75 Av det ovanstående följer att artiklarna 1.1, 7 och 15 i direktiv 94/62 inte utgör hinder mot en sådan lagstiftning om införande av en punktskatt på vissa dryckesförpackningar som den i målet vid den nationella domstolen.

76 Med hänsyn till samtliga ovan angivna överväganden ska frågorna 1-4 besvaras enligt följande. Artikel 110 FEUF samt artiklarna 1.1, 7 och 15 i direktiv 94/62 ska tolkas så, att de inte utgör hinder mot en medlemsstats lagstiftning, som den i målet vid den nationella domstolen, varigenom det införts en punktskatt på vissa dryckesförpackningar, men som innehåller ett undantag för fall då dessa förpackningar ingår i ett fungerande retursystem.

Prövning av frågorna 5-8

77 Den hänskjutande domstolen har ställt frågorna 5-8 för att få klarhet i huruvida artiklarna 34 FEUF, 36 FEUF och 37 FEUF ska tolkas så, att de utgör hinder mot en medlemsstats lagstiftning, som den i det nationella målet, enligt vilken en säljare som är etablerad i en annan medlemsstat måste ha detaljhandelstillstånd för import av alkoholdrycker som är avsedda för detaljhandelsförsäljning till konsumenter som bor i den första medlemsstaten, när säljaren utför transporten av dessa drycker eller anlitar tredje man för denna transport.

Huruvida artikel 34 FEUF eller artikel 37 FEUF är tillämplig

78 Det ska inledningsvis avgöras huruvida kravet på tillstånd i målet vid den nationella domstolen ska bedömas utifrån artikel 34 FEUF eller utifrån artikel 37 FEUF.

79 Domstolen kommer härvid att sammanfatta den nationella lagstiftning och de faktiska omständigheter som är relevanta i målet vid den nationella domstolen.

80 Genom 13 § alkohollagen har det införts ett handelsmonopol vars innehavare har ensamrätt att bedriva detaljhandel med alkoholdrycker i Finland. Detta monopol har getts till bolaget Alko.

81 14 § alkohollagen innehåller emellertid två undantag från Alkos monopol. Enligt 14 § 1 mom. alkohollagen får detaljhandel med genom jäsning tillverkade alkoholdrycker som innehåller högst 4,7 volymprocent etylalkohol inte endast bedrivas av Alko, utan även av den som tillståndsmyndigheten har beviljat detaljhandelstillstånd. Enligt 14 § 2 mom. i samma lag får detaljhandel med alkoholdrycker som framställts genom jäsning och som innehåller högst 13 volymprocent etylalkohol förutom av Alko bedrivas av den som, enligt villkor som social- och hälsovårdsministeriet bestämmer, av tillståndsmyndigheten har beviljats tillstånd för framställning av produkten i fråga.

82 Enligt 8 § alkohollagen ska den som använder alkoholdrycker i kommersiellt syfte eller annars för bedrivande av näringsverksamhet ha ett i denna lag avsett särskilt tillstånd att importera alkoholdrycker för denna verksamhet. Enligt den finländska regeringen kan det särskilda tillstånd som avses i 8 § alkohollagen bland annat bestå av det detaljhandelstillstånd som avses i 14 § 1 mom. i samma lag.

83 I målet vid den nationella domstolen har det inte bestritts att vare sig EIG eller Valev Visnapuu hade det detaljhandelstillstånd som krävs enligt 8 § och 14 § 1 mom. alkohollagen för att importera alkoholdrycker för detaljhandelsförsäljning till konsumenter som bor i Finland.

84 Detta sammanhang är avgörande för frågan huruvida det aktuella detaljhandelstillståndet för import av alkoholdrycker, som är avsedda för detaljhandelsförsäljning till konsumenter som bor i Finland, ska bedömas utifrån artikel 34 FEUF eller utifrån artikel 37 FEUF.

85 Enligt den finländska och den norska regeringen ska det monopol som införts genom 13 § alkohollagen bedömas utifrån artikel 37 FEUF, medan reglerna om tillstånd i 14 § i samma lag ska bedömas utifrån artikel 34 FEUF. Den svenska regeringen och kommissionen anser att det krav på detaljhandelstillstånd som är i fråga i målet vid den nationella domstolen ska bedömas enligt artikel 37 FEUF, medan Valev Visnapuu anser att det ska bedömas enligt artikel 34 FEUF.

86 Enligt fast rättspraxis ska bestämmelserna om ett monopol och dess funktionssätt prövas mot bakgrund av artikel 37 FEUF, som är den specialbestämmelse som är tillämplig på utövande av den ensamrätt som följer av ett statligt handelsmonopol (dom Rosengren m.fl., C-170/04, EU:C:2007:313, punkt 17 och där angiven rättspraxis, och dom ANETT, C-456/10, EU:C:2012:241, punkt 22 och där angiven rättspraxis).

87 Den inverkan som andra bestämmelser i den nationella lagstiftningen, vilka kan skiljas från monopolets funktionssätt även om de påverkar detsamma, har på handeln inom unionen ska däremot undersökas mot bakgrund av artikel 34 FEUF (dom Rosengren m.fl., C-170/04, EU:C:2007:313, punkt 18 och där angiven rättspraxis, och dom ANETT, C-456/10, EU:C:2012:241, punkt 23 och där angiven rättspraxis).

88 Med tillämpning av denna rättspraxis måste det kontrolleras huruvida kravet på detaljhandelstillstånd för import av alkoholdrycker som är avsedda för detaljhandelsförsäljning till konsumenter som bor i Finland, vilket avses i frågorna 5-8, utgör en regel som rör ett monopol och dess funktionssätt eller en regel som kan skiljas från monopolets funktionssätt.

89 Den särskilda funktionen av det monopol som regleras i 13 § alkohollagen består i att innehavaren av monopolet ges en ensamrätt att i Finland bedriva detaljhandel med alkoholdrycker. I 14 § alkohollagen föreskrivs emellertid undantag från Alkos ensamrätt att bedriva detaljhandel vad avser två kategorier av alkoholdrycker. Detaljhandel med dessa två kategorier av alkoholdrycker får bedrivas av alla personer som innehar vederbörligt tillstånd.

90 Av det ovanstående följer att det monopol som införts genom 13 § alkohollagen ska bedömas mot bakgrund av artikel 37 FEUF, eftersom denna bestämmelse uppställer regler om ett nationellt handelsmonopol och dess funktionssätt.

91 De två former av tillstånd som framgår av 14 § alkohollagen rör emellertid inte Alkos funktionssätt eller hur det utövar sin ensamrätt, i den mening som avses i ovannämnda rättspraxis, eftersom dessa tillstånd ger andra personer än Alko rätt att bedriva detaljhandel med vissa kategorier av alkoholdrycker, om de har vederbörligt tillstånd. Dessa två former av tillstånd kan således skiljas från Alkos funktionssätt och ska därför bedömas mot bakgrund av artikel 34 FEUF, såsom den finländska och den norska regeringen har hävdat.

92 Frågorna 5-8 avser emellertid uttryckligen det krav på detaljhandelstillstånd som i målet vid den nationella domstolen riktats mot Valev Visnapuu. Ett sådant krav på tillstånd omfattas med nödvändighet av 14 § alkohollagen och det ska således bedömas utifrån artikel 34 FEUF, och inte utifrån artikel 37 FEUF.

93 Det framgår emellertid av konstaterandena om de faktiska omständigheterna i beslutet om hänskjutande, vilka har sammanfattats i punkt 32 ovan, att vissa av de alkoholdrycker som importerats av Valev Visnapuu, bland annat spritdrycker, inte omfattas av de två former av tillstånd som inrättats genom 14 § alkohollagen, och således endast omfattas av det detaljhandelsmonopol som anförtrotts Alko genom 13 § i samma lag.

94 Det ska härvid erinras om att artikel 37 FEUF inte fordrar att statliga handelsmonopol helt ska avskaffas, utan istället föreskriver att monopolen ska utformas på ett sådant sätt att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare (dom Franzén, C-189/95, EU:C:1997:504, punkt 38 och där angiven rättspraxis, och dom Hanner, C-438/02, EU:C:2005:332, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

95 Det fordras således enligt artikel 37 FEUF att monopolets utformning och funktionssätt anpassas på ett sådant sätt att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare. Handeln med varor med ursprung i övriga medlemsstater får

varken rättsligt eller faktiskt missgynnas i förhållande till handeln med inhemska varor och det får inte uppstå någon snedvridning av konkurrensen mellan medlemsstaterna (dom Franzén, C-189/95, EU:C:1997:504, punkt 40).

96 De handlingar som ingetts till EU-domstolen innehåller inte tillräckliga upplysningar i detta hänseende, varför det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida det monopol avseende detaljhandel med alkoholdrycker som anförtrotts Alko genom 13 § alkohollagen uppfyller ovan angivna villkor.

Huruvida det föreligger en åtgärd med verkan motsvarande en kvantitativ importrestriktion, i den mening som avses i artikel 34 FEUF

97 Mot bakgrund av det ovanstående ska det prövas huruvida en medlemsstats lagstiftning, som den i målet vid den nationella domstolen, enligt vilken en säljare som är etablerad i en annan medlemsstat måste ha detaljhandelstillstånd för import av alkoholdrycker som är avsedda för detaljhandelsförsäljning till konsumenter som bor i den första medlemsstaten, när säljaren utför transporten av dessa drycker, eller anlitar tredje man för denna transport, utgör en åtgärd med verkan motsvarande en kvantitativ importrestriktion, i den mening som avses i artikel 34 FEUF.

98 Enligt fast rättspraxis riktar sig förbudet mot åtgärder med verkan motsvarande kvantitativa restriktioner i artikel 34 FEUF mot alla handelsregler antagna av medlemsstaterna som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt kan hindra handeln mellan medlemsstaterna (se, bland annat, dom Dassonville, 8/74, EU:C:1974:82, punkt 5, och dom Rosengren m.fl., C-170/04, EU:C:2007:313, punkt 32).

99 Mot bakgrund av denna rättspraxis konstaterar domstolen att ett krav på detaljhandelstillstånd för import av alkoholdrycker, som det i målet vid den nationella domstolen, hindrar aktörer etablerade i andra medlemsstater att fritt importera alkoholdrycker till Finland för detaljhandelsförsäljning.

100 Det ska särskilt påpekas att det i de relevanta bestämmelserna i den nationella lagstiftningen uppställs flera villkor för beviljande av det aktuella detaljhandelstillståndet. För det första föreskrivs i 14 § 3 mom. alkohollagen att detaljhandelstillstånd för alkoholdrycker kan beviljas den som bedöms ha förutsättningar för sådan verksamhet och som bedöms besitta den tillförlitlighet som verksamheten kräver.

101 I 14 § 4 mom. alkohollagen preciseras för det andra att detaljhandel enligt 14 § 1 och 2 mom. får bedrivas endast på sådana av tillståndsmyndigheten godkända försäljningsställen som är lämpliga när det gäller läget och försäljningslokalerna samt verksamheten och där försäljningen är ordnad så att en effektiv övervakning är möjlig.

102 Det aktuella detaljhandelstillståndet för import av alkoholdrycker som är avsedda för detaljhandelsförsäljning till finländska konsumenter kan således antas hindra handeln mellan medlemsstaterna, i den mening som avses i ovannämnda rättspraxis, genom att tillståndskravet hindrar aktörer etablerade i andra medlemsstater att fritt importera alkoholdrycker till Finland för detaljhandelsförsäljning.

103 Domstolen har visserligen förklarat att nationella bestämmelser, som begränsar eller förbjuder vissa säljformer, inte är ägnade att direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt hindra handeln mellan medlemsstaterna, i den mening som avses i den rättspraxis som inleddes med domen Dassonville (8/74, EU:C:1974:82), förutsatt att bestämmelserna tillämpas på samtliga berörda näringsidkare som bedriver verksamhet i det aktuella landet och förutsatt att de såväl rättsligt som faktiskt påverkar

avsättningen av inhemska varor och varor från andra medlemsstater på samma sätt (se, bland annat, dom Keck och Mithouard, C-267/91 och C-268/91, EU:C:1993:905, punkt 16, och dom Ahokainen och Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, punkt 19).

104 Det aktuella kravet på detaljhandelstillstånd uppfyller emellertid inte det första av de villkor som domstolen uppställt i domen Keck och Mithouard (C-267/91 och C-268/91, EU:C:1993:905, punkt 16), enligt vilket de aktuella nationella bestämmelserna ska tillämpas på samtliga berörda näringsidkare som bedriver verksamhet i det aktuella landet.

105 Vad rör kravet på detaljhandelstillstånd enligt 14 § 1 mom. alkohollagen konstaterar domstolen att detta krav inte är tillämpligt på samtliga berörda näringsidkare som bedriver verksamhet i Finland. Alko har nämligen rätt att i detaljhandel sälja alla typer av alkoholdrycker, däribland de som avses i 14 § alkohollagen, enligt 13 § i samma lag. Alko behöver således inte ansöka om detaljhandelstillstånd hos behörig myndighet på samma villkor som dem som föreskrivs i 14 § 3 mom. alkohollagen.

106 Det detaljhandelstillstånd som avses i 14 § 2 mom. alkohollagen kan endast sökas av tillverkare av alkoholdrycker som är etablerade Finland, och kan inte beviljas tillverkare som är etablerade i andra medlemsstater.

107 Det aktuella kravet på detaljhandelstillstånd för import av alkoholdrycker som är avsedda för detaljhandelsförsäljning till finländska konsumenter uppfyller således inte det första villkoret i domen Keck och Mithouard (C-267/91 och C-268/91, EU:C:1993:905, punkt 16), varför det saknas anledning att pröva huruvida detta villkor såväl rättsligt som faktiskt påverkar avsättningen av inhemska varor och varor från andra medlemsstater på samma sätt.

108 Mot denna bakgrund finner domstolen att en medlemsstats lagstiftning, som den i målet vid den nationella domstolen, enligt vilken en säljare som är etablerad i en annan medlemsstat måste ha detaljhandelstillstånd för import av alkoholdrycker som är avsedda för detaljhandelsförsäljning till konsumenter som bor i den första medlemsstaten, när säljaren utför transporten av dessa drycker, eller anlitar tredje man för denna transport, utgör en åtgärd med verkan motsvarande en kvantitativ importrestriktion, i den mening som avses i artikel 34 FEUF.

Huruvida de omtvistade bestämmelserna kan vara berättigade enligt artikel 36 FEUF

109 Enligt artikel 36 FEUF ska bestämmelserna i artiklarna 34 FEUF och 35 FEUF inte hindra sådana förbud mot eller restriktioner för import, export eller transitering som grundas på hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet eller intresset av att skydda människors och djurs hälsa och liv, att bevara växter, att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde eller att skydda industriell och kommersiell äganderätt. Sådana förbud eller restriktioner får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.

110 Enligt fast rättspraxis kan ett hinder för den fria rörligheten för varor vara motiverat av ett av de skäl av allmänintresse som räknas upp i artikel 36 FEUF eller av tvingande krav. I båda dessa fall måste den nationella åtgärden vara ägnad att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås och den får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (se, bland annat, dom Ker-Optika C-108/09, EU:C:2010:725, punkt 57 och där angiven rättspraxis).

111 Den finländska, den svenska och den norska regeringen anser, till skillnad från Valev Visnapuu, att kravet att en säljare som är etablerad i en annan medlemsstat måste ha detaljhandelstillstånd för import av alkoholdrycker som är avsedda för detaljhandelsförsäljning till konsumenter som bor i den första medlemsstaten, när säljaren utför transporten av dessa drycker, eller anlitar tredje man för denna transport, är motiverat av hänsyn till målet att skydda människors hälsa och liv enligt artikel 36 FEUF.

Den finländska regeringen har bland annat gjort gällande att syftet med alkohollagen, såsom framgår av 1 § i samma lag, är att genom styrning av alkoholkonsumtionen förebygga de samhälleliga, sociala och medicinska skadeverkningarna av alkoholhaltiga ämnen genom att införa ett system med monopol och tillstånd vad avser detaljhandel med alkoholdrycker.

112 Vad rör just 14 § alkohollagen framgår det av denna bestämmelse att detaljhandelstillstånd endast kan beviljas den som bedöms ha förutsättningar för sådan verksamhet och som bedöms besitta den tillförlitlighet som verksamheten kräver (14 § 3 mom.) och att detaljhandel endast får bedrivas på av tillståndsmyndigheten godkända försäljningsställen där försäljningen är ordnad så att en effektiv övervakning är möjlig (14 § 4 mom.).

113 Den finländska regeringen har härvid gjort gällande att detta system med detaljhandelstillstånd gör det möjligt att kontrollera att de som bedriver detaljhandel följer bestämmelserna om försäljning av alkoholdrycker, däribland skyldigheten att endast sälja alkoholdrycker mellan klockan 7 på morgonen och klockan 9 på kvällen, förbudet att sälja alkoholdrycker till personer som är under 18 år och förbudet mot försäljning till berusade personer.

114 Denna regering har dessutom hävdat att den nivå på skydd för folkhälsan och allmän ordning som den finländska alkoholpolitiken har som mål inte kan uppnås genom mindre ingripande åtgärder än att kräva förhandstillstånd för detaljhandel eller att upprätthålla ett monopol. Att tillåta säljare som är etablerade i andra medlemsstater att fritt sälja och transportera alkoholdrycker till personer som bor i Finland skulle innebära att det uppstår en ny distributionskanal för dessa drycker som skulle stå helt utanför behöriga myndigheters kontroll.

115 Domstolen har redan fastställt att bestämmelser som har till syfte att genom styrning av alkoholkonsumtionen förebygga de samhälleliga, sociala och medicinska skadeverkningarna av alkoholhaltiga ämnen, och därigenom motverka alkoholmissbruk, bidrar till att skydda folkhälsan och allmän ordning i enlighet med artikel 36 FEUF (dom Ahokainen och Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, punkt 28, och dom Rosengren m.fl., C-170/04, EU:C:2007:313, punkt 40).

116 För att skyddet för folkhälsan och allmän ordning ska kunna motivera ett sådant hinder som det system med förhandstillstånd som är aktuellt i målet vid den nationella domstolen medför, krävs dock att åtgärden anses stå i proportion till det mål som ska uppnås och att den inte utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna (dom Ahokainen och Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, punkt 29; se även, för ett liknande resonemang, dom Rosengren m.fl., C-170/04, EU:C:2007:313, punkterna 41 och 43).

117 När det gäller frågan huruvida åtgärden är proportionerlig, ankommer det på de nationella myndigheterna, eftersom det är fråga om ett undantag från principen om fri rörlighet för varor, att visa att de nationella bestämmelserna är nödvändiga för att uppnå det åberopade målet och att målet inte skulle kunna uppnås genom förbud eller begränsningar som är mindre omfattande eller som påverkar handeln inom gemenskapen i mindre utsträckning (se, för ett liknande resonemang, dom Ahokainen och Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, punkt 31, och dom Rosengren m.fl., C-170/04, EU:C:2007:313, punkt 50 och där angiven rättspraxis).

118 Om en nationell åtgärd berör folkhälsan, ska det emellertid beaktas att människors hälsa och liv ges högsta prioritet bland de värden och intressen som skyddas genom fördraget och att det ankommer på medlemsstaterna att fastställa på vilken nivå de vill säkerställa skyddet för folkhälsan och på vilket sätt denna nivå ska uppnås. Eftersom denna nivå kan variera mellan medlemsstaterna har dessa härvidlag ett utrymme för skönsmässig bedömning (dom Ker-Optika C-108/09, EU:C:2010:725, punkt 58 och där angiven rättspraxis; se, för ett liknande resonemang, dom Ahokainen och Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, punkterna 32 och 33).

119 I förevarande fall förutsätter kontrollen huruvida åtgärderna är proportionerliga och nödvändiga en bedömning av de rättsliga och faktiska omständigheterna i Finland som den hänskjutande domstolen är bättre skickad än domstolen att göra. Det ankommer således på den hänskjutande domstolen att, på grundval av de uppgifter om de rättsliga och faktiska omständigheterna som den har tillgång till, avgöra huruvida det aktuella systemet med förhandstillstånd är ägnat att säkerställa skyddet för folkhälsan och allmän ordning, och huruvida detta mål kan uppnås på ett minst lika effektivt sätt genom mindre ingripande åtgärder (se, för ett liknande resonemang, dom Ahokainen och Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, punkterna 37 och 38 och där angiven rättspraxis, och dom Rosengren m.fl., C-170/04, EU:C:2007:313, punkt 55).

120 Det ska härvid särskilt påpekas att 14 § 4 mom. alkohollagen föreskriver en skyldighet att bedriva detaljhandel på ett godkänt försäljningsställe. Såsom den finländska regeringen anfört vid förhandlingen innebär denna skyldighet ett förbud mot att personer med tillstånd enligt 14 § 1 mom. eller 2 mom. alkohollagen ägnar sig åt distansförsäljning av alkoholdrycker, när de utför transporten av dessa drycker eller anlitar tredje man för denna transport.

121 Även om Alko i princip också är skyldigt att bedriva detaljhandeln på ett godkänt försäljningsställe enligt 13 § 2 mom. alkohollagen, framgår det emellertid av 13 § 3 mom. i samma lag att Alko även kan bedriva detaljhandel med alkoholdrycker genom att leverera dem till beställare och köpare enligt vad som stadgas genom förordning. Den finländska regeringen har på fråga vid förhandlingen bekräftat att Alko i vissa fall i realiteten har rätt att bedriva distanshandel med alkoholdrycker.

122 Det ankommer mot denna bakgrund på den hänskjutande domstolen att bland annat kontrollera huruvida målet att tillåta behöriga myndigheter att kontrollera att bestämmelserna om försäljning av alkoholdrycker följs, såsom skyldigheten att endast sälja alkoholdrycker mellan klockan 7 på morgonen och klockan 9 på kvällen, förbudet att sälja alkoholdrycker till personer som är under 18 år och förbudet mot försäljning till berusade personer, kan uppnås på ett minst lika effektivt sätt genom ett tillståndssystem som inte kräver att detaljhandel med alkoholdrycker endast får bedrivas på av myndigheter godkända försäljningsställen.

123 För att skyddet för folkhälsan och allmän ordning ska kunna motivera en åtgärd med verkan motsvarande en kvantitativ importrestriktion, i den mening som avses i artikel 34 FEUF, såsom det i målet vid den nationella domstolen aktuella kravet på detaljhandelstillstånd, krävs dock att detta tillståndskrav inte utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna, såsom föreskrivs i artikel 36 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom Ahokainen och Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, punkt 29, och dom Rosengren m.fl., C-170/04, EU:C:2007:313, punkt 41).

124 Vad rör systemet med detaljhandelstillstånd enligt 14 § 1 mom. alkohollagen, vilket omfattar genom jäsning tillverkade alkoholdrycker som innehåller högst 4,7 volymprocent etylalkohol, har det inte framkommit några uppgifter i målet som ger anledning att anse att de skäl rörande folkhälsa och allmän ordning som åberopats av de finländska myndigheterna har missbrukats och utnyttjats för att diskriminera varor från andra medlemsstater eller för att indirekt skydda vissa inhemska varor (se, för ett liknande resonemang, dom Ahokainen och Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, punkt 30, och dom Rosengren m.fl., C-170/04, EU:C:2007:313, punkt 42).

125 Vad rör systemet med detaljhandelstillstånd enligt 14 § 2 mom. alkohollagen, vilket tillåter tillverkare av alkoholdrycker att sälja sin egen produktion som framställts genom jäsning och som innehåller högst 13 volymprocent etylalkohol, har domstolen redan påpekat att detta system endast gäller tillverkare etablerade i Finland och inte tillverkare etablerade i andra medlemsstater.

126 Eftersom detta undantag endast gäller tillverkare etablerade i Finland, kan bestämmelsen tänkas innebära ett skydd för inhemsk tillverkning av alkoholdrycker som framställts genom jäsning och som innehåller högst 13 volymprocent etylalkohol. Detta räcker emellertid inte som stöd för slutsatsen att

de skäl rörande folkhälsa och allmän ordning som åberopats av de finländska myndigheterna har missbrukats och utnyttjats för att diskriminera varor från andra medlemsstater eller för att indirekt skydda vissa inhemska varor, i den mening som avses i artikel 36 FEUF och i ovan angiven rättspraxis.

127 Den finländska regeringen har på fråga vid förhandlingen preciserat att syftet med detta tillståndssystem, förutom det ovan angivna syftet att skydda folkhälsan och den allmänna ordningen, är att främja turism, genom att ett begränsat antal tillverkare av alkoholdrycker etablerade i Finland, som använder traditionella och hantverksmässiga metoder vid tillverkningen, ges möjlighet att sälja sin produktion på den plats där varorna tillverkas. Regeringen har som exempel hänvisat till vissa bärviner som tillverkas på bondgårdar i Finland, som konsumenterna kan köpa på den plats där varorna tillverkas. Nämnda regering har tillagt att den inte har befogenhet att tillåta tillverkare av alkoholdrycker etablerade i andra medlemsstater att sälja sin produktion på den plats där varorna tillverkas, eftersom denna plats per definition ligger utanför Finland.

128 Det ankommer på den hänskjutande domstolen att mot bakgrund av samtliga relevanta faktiska eller rättsliga omständigheter - däribland den finländska regeringens påpekande i sitt yttrande till domstolen att den nationella produktion som omfattas av detta undantag är av begränsad omfattning samt traditionell och hantverksmässig - huruvida de skäl rörande folkhälsa och allmän ordning som åberopats av de finländska myndigheterna har missbrukats och utnyttjats för att diskriminera varor från andra medlemsstater eller för att indirekt skydda vissa inhemska varor, i den mening som avses i artikel 36 FEUF.

129 Mot bakgrund av samtliga ovan angivna omständigheter ska frågorna 5-8 besvaras enligt följande. Artiklarna 34 FEUF och 36 FEUF ska tolkas så, att de inte utgör hinder mot en medlemsstats lagstiftning, som den i målet vid den nationella domstolen, enligt vilken en säljare som är etablerad i en annan medlemsstat måste ha detaljhandelstillstånd för import av alkoholdrycker som är avsedda för detaljhandelsförsäljning till konsumenter som bor i den första medlemsstaten, när säljaren utför transporten av dessa drycker eller anlitar tredje man för denna transport, förutsatt att denna lagstiftning är ägnad att säkerställa förverkligandet av det mål som eftersträvas, i förevarande fall skydd för folkhälsa och allmän ordning, och förutsatt att detta mål inte kan uppnås på ett minst lika effektivt sätt genom mindre ingripande åtgärder och att denna lagstiftning inte utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innefattar en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna, Det ankommer på den hänskjutande domstolen att avgöra huruvida så är fallet.

Rättegångskostnader

130 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

1) **Artikel 110 FEUF samt artiklarna 1.1, 7 och 15 i Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall ska tolkas så, att de inte utgör hinder mot en medlemsstats lagstiftning, som den i målet vid den nationella domstolen, varigenom det införts en punktskatt på vissa dryckesförpackningar, men som innehåller ett undantag för fall då dessa förpackningar ingår i ett fungerande retursystem.**

2) **Artiklarna 34 FEUF och 36 FEUF ska tolkas så, att de inte utgör hinder mot en medlemsstats lagstiftning, som den i målet vid den nationella domstolen, enligt vilken en säljare som är etablerad i en annan medlemsstat måste ha detaljhandelstillstånd för import av**

alkoholdrycker som är avsedda för detaljhandelsförsäljning till konsumenter som bor i den första medlemsstaten, när säljaren utför transporten av dessa drycker eller anlitar tredje man för denna transport, förutsatt att denna lagstiftning är ägnad att säkerställa förverkligandet av det mål som eftersträvas, i förevarande fall skydd för folkhälsa och allmän ordning, och förutsatt att detta mål inte kan uppnås på ett minst lika effektivt sätt genom mindre ingripande åtgärder och att denna lagstiftning inte utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innefattar en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att avgöra huruvida så är fallet.

Underskrifter