Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

12 päivänä marraskuuta 2015*

Ennakkoratkaisupyyntö — SEUT 34 ja SEUT 110 artikla — Direktiivi 94/62/EY — 1 artiklan 1 kohta ja 7 ja 15 artikla — Alkoholijuomien etämyynti ja kuljetus toisesta jäsenvaltiosta — Eräiden juomapakkausten valmistevero — Vapautus verosta, jos pakkaukset kuuluvat pantti- ja palautusjärjestelmään — SEUT 34, SEUT 36 ja SEUT 37 artikla — Alkoholijuomien vähittäismyyntiluvan vaatiminen — Alkoholijuomien vähittäismyyntimonopoli — Oikeuttaminen — Terveyden suojelu

Asiassa C-198/14,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Helsingin hovioikeus (Suomi) on esittänyt 16.4.2014 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 22.4.2014, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

**Valev Visnapuu**

vastaan

**Kihlakunnansyyttäjä** ja

**Suomen valtio – Tullihallitus,**

UNIONIN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: neljännen jaoston puheenjohtaja T. von Danwitz, joka hoitaa viidennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit D. Šváby, A. Rosas, E. Juhász ja C. Vajda (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: Y. Bot,

kirjaaja: hallintovirkamies I. Illéssy,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 29.4.2015 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Valev Visnapuu, edustajanaan oikeustieteen kandidaatti P. Snell,

— Suomen hallitus, asiamiehenään S. Hartikainen,

— Ruotsin hallitus, asiamiehinään A. Falk ja U. Persson,

* Oikeudenkäyntikieli: suomi.

— Norjan hallitus, asiamiehinään T. Skjeie ja K. Nordland Hansen,

— Euroopan komissio, asiamiehinään G. Wilms, E. Sanfrutos Cano ja I. Koskinen,

kuultuaan julkisasiamiehen 9.7.2015 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

**tuomion**

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 34, SEUT 36, SEUT 37 ja SEUT 110 artiklan sekä pakkauksista ja pakkausjätteistä 20.12.1994 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 94/62/EY (EYVL L 365, s. 10) 1 artiklan 1 kohdan ja 7 ja 15 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa ovat vastakkain Valev Visnapuu, joka toimii European Investment Group Oü:n (jäljempänä EIG) lukuun, ja kihlakunnansyyttäjä ja jossa on kyse alkoholijuomien etämyynnistä ja toimituksesta suomalaisille kuluttajille vastoin Suomen säännöstöjä, jotka koskevat muun muassa eräiden juomapakkausten valmisteveroa ja alkoholijuomien vähittäismyyntiä.

## Asiaa koskevat oikeussäännöt

### *Unionin oikeus*

3 Direktiivin 94/62 1 artiklan 1 kohdan mukaan tämän direktiivin tarkoituksena on pakkauksista ja pakkausjätteistä huolehtimista koskevien kansallisten toimenpiteiden yhdenmukaistaminen, jotta voitaisiin yhtäältä ehkäistä ja lieventää pakkausten ja pakkausjätteiden vaikutuksia jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden ympäristöön ja varmistaa näin ympäristönsuojelun korkea taso ja toisaalta taata sisämarkkinoiden toiminta ja ehkäistä kaupan esteiden syntyminen sekä kilpailun vääristyminen ja rajoittuminen Euroopan unionissa.

4 Direktiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaan direktiiviä sovelletaan kaikkiin unionissa markkinoille saatettaviin pakkauksiin ja kaikkiin pakkausjätteisiin, joita käytetään tai jotka poistetaan käytöstä teollisuudessa, kaupassa, toimistoissa, työtiloissa, palvelulaitoksissa, kotitalouksissa tai millä tahansa muulla tasolla, riippumatta siitä, mistä materiaaleista ne koostuvat.

5 Direktiivin 94/62 3 artiklan 1 alakohdassa määritellään käsite ”pakkaus”. Artiklan 1 alakohdassa täsmennetään muun muassa, että kyseisessä direktiivissä tarkoitetaan ”pakkauksella” mistä tahansa materiaaleista koostuvaa tuotetta, joka on tarkoitettu tiettyjen tavaroiden, jotka voivat olla mitä tahansa raaka-aineista valmiisiin tuotteisiin, säilytykseen ja suojaamiseen sekä mahdollistamaan niiden käsittelyn ja kuljetuksen tuottajalta kuluttajalle tai käyttäjälle ja helpottamaan niiden esillepanoa.

6 Direktiivin 94/62 7 artiklassa, jonka otsikko on ”Palautus-, keruu- ja hyödyntämisjärjestelmät”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sellaisten järjestelmien käyttöön ottamiseksi, joilla varmistetaan:

a) kuluttajilta, muilta loppukäyttäjiltä tai jätevirroista saatavien käytettyjen pakkausten ja/tai pakkausjätteiden palauttaminen ja/tai keruu, jotta ne voitaisiin käsitellä tarkoituksenmukaisimpien jätehuoltoratkaisujen mukaisesti,

b) kerättyjen pakkausten ja/tai pakkausjätteiden uudelleenkäyttö tai hyödyntäminen, mukaan lukien kierrätys,

tämän direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi.

Asianomaisten alojen taloudellisten toimijoiden ja toimivaltaisten viranomaisten on voitava osallistua näihin järjestelmiin. Järjestelmiä on sovellettava syrjintää harjoittamatta myös tuontituotteisiin, myös järjestelmiin pääsyä koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen ja siitä mahdollisesti perittävien maksujen osalta, ja ne on suunniteltava siten, että vältetään kaupan esteet ja kilpailun vääristyminen [EUT-sopimuksen] mukaisesti.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitetut toimenpiteet ovat osa pakkauksia ja pakkausjätteitä koskevaa yleistä politiikkaa, ja niiden yhteydessä on otettava huomioon erityisesti ympäristönsuojelua ja kuluttajien terveyden turvaamista, turvallisuutta ja hygieniaa, pakattujen tuotteiden ja käytettyjen materiaalien laadun, aitouden ja teknisten ominaisuuksien varmistamista sekä teollisten ja kaupallisten oikeuksien turvaamista koskevat vaatimukset.”

7 Direktiivin 94/62 15 artiklassa, jonka otsikko on ”Taloudelliset ohjauskeinot”, säädetään seuraavaa:

”Neuvosto päättää tässä direktiivissä määriteltyjen tavoitteiden saavuttamisen edistämiseen käytettävistä taloudellisista ohjauskeinoista asiaa koskevien [EUT-]sopimuksen määräysten mukaisesti. Jos tällaisia toimenpiteitä ei toteuteta, jäsenvaltiot voivat [unionin] ympäristöpolitiikan periaatteiden, kuten ’saastuttaja maksaa’ -periaatteen, mukaisesti ja [EUT-]sopimuksesta johtuvia velvoitteita noudattaen toteuttaa toimenpiteitä kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi.”

*Suomen oikeus*

Laki eräiden juomapakkausten valmisteverosta

8 Eräiden juomapakkausten valmisteverosta annetun lain (1037/2004) (jäljempänä juomapakkausverolaki) 5 §:n mukaan kyseinen vero on 51 senttiä litralta pakattua tuotetta.

9 Lain 4 §:n mukaan tällaisesta verovelvollisuudesta säädetään muun muassa valmisteverotuslaissa (1469/1994) (jäljempänä valmisteverotuslaki).

10 Juomapakkausverolain 6 §:n mukaan muun muassa juomapakkaukset, jotka kuuluvat toimivaan palautusjärjestelmään, ovat verottomia. Tällaisella ”toimivalla palautusjärjestelmällä” tarkoitetaan sellaista panttiin perustuvaa järjestelmää, jossa juomien pakkaaja tai maahantuoja yksin tai jätelaissa (1072/1993) (jäljempänä jätelaki) tai Ahvenanmaan maakuntaa koskevassa vastaavassa lainsäädännössä tarkoitetulla tavalla on huolehtinut juomapakkausten uudelleentäytöstä tai kierrätyksestä siten, että pakkaus täytetään uudelleen tai pakkaus hyödynnetään raaka-aineena.

Valmisteverotuslaki

11 Asian tosiseikkojen tapahtuma-ajankohtana voimassa olleen valmisteverotuslain 2 §:n 1 momentin mukaan tätä lakia sovelletaan, mikäli siinä ei toisin säädetä, kannettaessa valmisteveroa muun muassa alkoholista ja alkoholijuomista.

12 Valmisteverotuslain 3 §:n 1 momentin mukaan valmisteveron alaisia ovat tämän lain 2 §:ssä tarkoitetut tuotteet, jotka Suomessa valmistetaan tai vastaanotetaan yhteisön toisesta jäsenvaltiosta, sekä tuotteet, jotka tuodaan Suomeen yhteisön ulkopuolelta.

13 Valmisteverotuslain 10 §:n 1 momentissa säädetään, että jos kaukomyynnissä ei ole asetettu veroedustajaa, on kaukomyyjä verovelvollinen Suomessa vastaanotetuista tuotteista. Kun yksityishenkilö ostaa muuten kuin kaukomyynnillä toisesta jäsenvaltiosta tuotteita, jotka toinen yksityishenkilö tai ammattimainen elinkeinonharjoittaja kuljettaa Suomeen, verovelvollinen on yksityishenkilö sekä se, joka osallistuu tuotteiden kuljettamiseen, ja se, joka pitää tuotteita hallussaan Suomessa. Pykälän 5 momentin mukaan muissa kuin edellä tässä pykälässä tarkoitetuissa tapauksissa verovelvollinen on se, joka kaupallisessa tarkoituksessa tai muutoin vastaanottaa tai pitää hallussaan valmisteveron alaisia tuotteita ja joka on tuotteita vastaanottaessaan tai hankkiessaan tiennyt tai jonka olisi kohtuudella pitänyt tietää, että tuotteita ei ole asianmukaisesti verotettu Suomessa.

14 Kaukomyynnillä tarkoitetaan valmisteverotuslain 7 §:n 6 kohdan mukaan myyntiä, jossa muu kuin valtuutettu varastonpitäjä tai rekisteröity tai rekisteröimätön elinkeinonharjoittaja ostaa toisesta jäsenvaltiosta valmisteveron alaisia tuotteita, jotka kaukomyyjä tai joku tämän puolesta lähettää tai kuljettaa suoraan tai toisen jäsenvaltion kautta. Kaukomyyjällä tarkoitetaan puolestaan 7 §:n 6 a kohdan mukaan myyjää, joka myy tuotteita Suomeen 6 kohdan mukaisesti.

15 Valmisteverotuslain 9 §:ssä säädetään muun muassa, että rekisteröimättömän elinkeinonharjoittajan ja lain 10 §:n 4 momentissa tarkoitetun verovelvollisen sekä kaukomyyjän, jolla ei ole Suomessa veroedustajaa, on ennen tuotteiden lähettämistä toisesta jäsenvaltiosta Suomeen tehtävä lain 25 §:ssä tarkoitetulle tulliviranomaiselle ilmoitus lähetettävistä tuotteista ja asetettava vakuus tuotteista kannettavien valmisteverojen suorittamisesta.

16 Valmisteverotuslain 18 §:n 1 momentissa säädetään, että toisessa jäsenvaltiossa verollisena hankitut tuotteet, jotka Suomeen saapuva yksityishenkilö tuo mukanaan toisesta jäsenvaltiosta, ovat verottomia edellyttäen, että ne tulevat hänen omaan käyttöönsä.

Jätelaki

17 Asian kannalta merkityksellisenä ajankohtana juomapakkauspalautusjärjestelmän perustamisesta ja järjestelmään liittymisestä säädettiin jätelaissa. Tämän lain 18 g §:n 1 momentissa säädetään, että tuottaja, esimerkiksi juomien pakkaaja tai maahantuoja, voi huolehtia velvollisuuksistaan yhteistoiminnassa muiden tuottajien ja toimijoiden kanssa perustamalla oikeuskelpoisen yhteisön tai säätiön, kuten tuottajayhteisön, liittymällä olemassa olevaan tuottajayhteisöön taikka sopimalla siitä olemassa olevan tuottajayhteisön kanssa.

18 Jätelain 18 g §:n 2 momentissa säädetään, että tuottajayhteisössä velvoitteet on jaettava tuottajien ja mahdollisten muiden toimijoiden kesken tasapuolisesti toiminnan laatu ja laajuus huomioon ottaen ja siten, että vältetään kaupan esteet ja kilpailun vääristyminen. Tuottajayhteisön tulee ottaa osakkaakseen, jäsenekseen tai sopimussuhteeseen samoilla ehdoilla kuin sen piirissä jo oleva tuottaja, sellainen uusi tuottaja, jolle markkinoiden vähäisyyden tai muun erityisen syyn vuoksi on taloudellisesti kohtuutonta yksin järjestää kattava uudelleenkäyttö, hyödyntäminen ja muu jätehuolto.

Alkoholilaki

19 Alkoholilain (1143/1994) (jäljempänä alkoholilaki) 1 §:ssä säädetään, että tämän lain tarkoituksena on alkoholin kulutusta ohjaamalla ehkäistä alkoholipitoisista aineista aiheutuvia yhteiskunnallisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja.

20 Alkoholilain 8 §:n mukaan alkoholijuomia saa tuoda maahan ilman erillistä maahantuontilupaa omaa käyttöä varten sekä kaupalliseen tai muuhun elinkeinotarkoitukseen; omaa kulutuskäyttöä varten tapahtuvasta maahantuonnista määrätään tarkemmin lain 10 §:n nojalla. Lain 8 §:ssä täsmennetään vielä, että kaupallisessa tai muussa elinkeinotarkoituksessa alkoholijuomia käyttävä tarvitsee maahan tuotavan alkoholijuoman osalta toimintaansa tämän lain mukaisen erillisen luvan.

21 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa omaan käyttöön tarkoitettujen alkoholijuomien maahantuonnista, joka ei edellytä lupaa, että Suomen viranomaiset ovat katsoneet eri ohjeistuksissa ja tiedotteissa, että yksityishenkilön tilatessa alkoholijuomia ulkomailta omistusoikeuden juomiin on tullut riidattomasti siirtyä tilaajalle ennen juomien maahantuontia. Tällöin on vaadittu, että tilaaja kuljettaa juomat itse tai järjestää myyjästä erillisen kuljetuksen.

22 Alkoholilain 13 §:n 1 momentin mukaan valtion alkoholiyhtiöllä Alko Oy:llä (jäljempänä Alko) on tämän lain 14 §:ssä tarkoitettua myyntiä lukuun ottamatta yksinoikeus harjoittaa alkoholijuomien vähittäismyyntiä.

23 Alkoholilain 13 §:n 2 momentin mukaan Alko saa harjoittaa pykälän 1 momentissa tarkoitettujen alkoholijuomien vähittäismyyntiä vain lupaviranomaisen hyväksymässä alkoholijuomamyymälässä, joka on sijainniltaan asianmukainen ja jossa valvonta voidaan tehokkaasti järjestää.

24 Alkoholilain 13 §:n 3 momentissa säädetään, että sen estämättä mitä pykälän 2 momentissa säädetään, Alko voi harjoittaa alkoholijuomien vähittäismyyntiä lähettämällä niitä tilaajalle tai ostajalle sen mukaan kuin asetuksella säädetään.

25 Alkoholilain 14 §:ssä säädetään kuitenkin kahdesta Alkolla olevaa alkoholijuomien vähittäismyyntimonopolia koskevasta poikkeuksesta.

26 Alkoholilain 14 §:n 1 momentissa säädetään, että käymisteitse valmistetun enintään 4,7 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävän alkoholijuoman vähittäismyyntiä saa Alkon lisäksi harjoittaa se, jolle lupaviranomainen on myöntänyt tätä koskevan vähittäismyyntiluvan.

27 Kyseisen 14 §:n 2 momentissa säädetään, että käymisteitse valmistetun enintään 13 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävän alkoholijuoman vähittäismyyntiä saa Alkon lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön määräämin ehdoin lupaviranomaisen luvalla harjoittaa se, jolle on myönnetty lupa kyseisen tuotteen valmistamiseen.

28 Saman pykälän 3 momentin mukaan alkoholijuoman vähittäismyyntilupa voidaan myöntää sille, jolla harkitaan olevan tähän toimintaan tarvittavat edellytykset ja vaadittava luotettavuus.

29 Alkoholilain 14 §:n 4 momentissa täsmennetään, että pykälän 1 ja 2 momentissa tarkoitettua vähittäismyyntiä saa harjoittaa vain lupaviranomaisen hyväksymässä myyntipaikassa, joka paikan sijainnin ja myyntitilojen sekä toiminnan osalta on asianmukainen ja jossa myynti on järjestetty niin, että tehokas valvonta on mahdollinen.

## Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

30 EIG, jonka kotipaikka on Virossa ja joka on Valev Visnapuun määräysvallassa, ylläpiti internetissä www.alkotaxi.eu-nimistä sivustoa, jonka kautta Suomessa asuvilla henkilöillä oli mahdollisuus ostaa erimerkkisiä mietoja ja väkeviä alkoholijuomia. Asiakkaiden maksettua ostokset EIG järjesti osalle asiakkaista näiden ostamien alkoholijuomien kotiinkuljetuksen Virosta Suomeen.

31 EIG ei tehnyt Suomen tullille ilmoitusta maahan tuomistaan alkoholijuomista, joten valmisteverot jäivät määräämättä kokonaisuudessaan. EIG ei nimennyt valmisteverotuslain 7 §:n 7 kohdan mukaista veroedustajaa, jolle Suomen tulli olisi myöntänyt oikeuden suorittaa valmisteverot Suomessa vastaanotetuista tuotteista. EIG ei myöskään antanut tullille ilmoitusta lähetettävistä tuotteista eikä antanut vakuutta valmisteverojen maksamisesta ennen tuotteiden lähettämistä Suomeen. Lisäksi EIG jätti juomapakkausverot maksamatta vähittäismyyntipakkausten osalta. EIG:llä ei myöskään ollut alkoholijuomien maahantuonnin jälkeiseen luovuttamiseen ostajalle alkoholilain 8 §:ssä tarkoitettua tukkumyynti- tai vähittäismyyntilupaa.

32 Kihlakunnansyyttäjän ajamasta syytteestä Helsingin käräjäoikeus katsoi selvitetyksi, että EIG oli 24.6.–18.8.2009 aiheuttanut valmisteverojen määräämättä jättämisen tuomalla Suomeen 4 507,30 litraa olutta, 1 499,40 litraa siideriä, 238,70 litraa viiniä ja 3 450,30 litraa väkeviä alkoholijuomia. Vältettyjen alkoholijuomaverojen yhteismäärä oli 23 144,89 euroa ja vältettyjen juomapakkausverojen yhteismäärä puolestaan 5 233,52 euroa; yhteensä vältettyjen verojen määrä oli 28 378,40 euroa.

33 Käräjäoikeus katsoi lisäksi, että Visnapuu oli kuljettanut edellä mainitut määrät alkoholijuomia Virosta Suomeen ja myynyt ne Suomessa. Tästä syystä käräjäoikeus tuomitsi Visnapuun törkeästä veropetoksesta ja alkoholirikoksesta kahdeksan kuukauden ehdolliseen vankeusrangaistukseen. Käräjäoikeus velvoitti Visnapuun suorittamaan lisäksi vahingonkorvausta Suomen valtiolle maksamattomien verojen määrän 28 378,40 euroa korkoineen sekä korvauksia oikeudenkäynnin kustannuksista.

34 Helsingin hovioikeuteen tekemässään muutoksenhaussa Visnapuu on vaatinut, että syyte hylätään, hänet vapautetaan korvausvelvollisuudesta ja hänen oikeudenkäyntikulunsa korvataan korkoineen. Toissijaisesti hän pyysi, että hovioikeus pyytää ennakkoratkaisua unionin tuomioistuimelta.

35 Hovioikeus korostaa ennakkoratkaisupyynnössään, että asiassa on hovioikeudessa riidatonta tapahtumainkulku. Suomalaiset asiakkaat tilasivat EIG:n internetsivustolta alkoholijuomia, ja Visnapuu toimitti EIG:n edustajana juomat osalle asiakkaista tuomalla ne Suomeen Virosta, vaikkei hänellä ollut alkoholilain 8 §:n 1 momentissa mainittua lupaa. EIG, joka ei ollut perustanut juomapakkausten uudelleentäytöstä tai kierrätyksestä huolehtivaa järjestelmää tai liittynyt sellaiseen järjestelmään, ei tehnyt tullille ilmoitusta maahan tuomistaan alkoholijuomista, joten valmisteverot jäivät määräämättä kokonaisuudessaan. Hovioikeudessa on riidatonta lisäksi, että Visnapuu toi maahan Helsingin käräjäoikeuden toteamat määrät alkoholijuomia ja vältti käräjäoikeuden tuomiossa mainitut verot.

36 Hovioikeuden mielestä Suomen lainsäädännön soveltaminen pääasiassa nostattaa unionin oikeuden kannalta useita kysymyksiä, jotka voidaan erottaa toisistaan sen mukaan kuin ne koskevat yhtäältä eräiden juomapakkausten valmisteverosta annettua säännöstöä ja toisaalta vaatimusta vähittäismyyntiluvasta, jos alkoholijuomia tuodaan Suomeen vähittäismyyntiin.

37 Tässä tilanteessa Helsingin hovioikeus on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko Suomen juomapakkausverojärjestelmän, jossa kannetaan juomapakkausveroa, jos pakkaus ei kuulu palautusjärjestelmään, sallittavuus tutkittava suhteessa SEUT 110 artiklaan SEUT 34 artiklan asemesta? Kysymyksessä olevan palautusjärjestelmän tulee olla panttiin perustuva järjestelmä, jossa juomien pakkaaja tai maahantuoja yksin tai jätelaissa tai Ahvenanmaan maakuntaa koskevassa vastaavassa lainsäädännössä tarkoitetulla tavalla on huolehtinut juomapakkausten uudelleen täytöstä tai kierrätyksestä siten, että pakkaus täytetään uudelleen tai pakkaus hyödynnetään raaka-aineena.

2) Jos vastaus ensimmäiseen kysymykseen on myönteinen, onko sanottu järjestelmä direktiivin [94/62] 1 artiklan 1 kohdan, 7 artiklan ja 15 artiklan mukainen, kun otetaan huomioon myös SEUT 110 artikla?

3) Jos vastaus ensimmäiseen kysymykseen on kielteinen, onko sanottu järjestelmä direktiivin [94/62] 1 artiklan 1 kohdan, 7 artiklan ja 15 artiklan mukainen, kun otetaan huomioon myös SEUT 34 artikla?

4) Jos vastaus kolmanteen kysymykseen on kielteinen, onko Suomen juomapakkausverojärjestelmää pidettävä SEUT 36 artiklan nojalla sallittuna?

5) Voidaanko katsoa, että vaatimus, jonka mukaan alkoholijuomia kaupallisessa tai muussa elinkeinotarkoituksessa käyttävä tarvitsee maahan tuotavan alkoholijuoman osalta toimintaansa erillisen vähittäismyyntiluvan tilanteessa, jossa suomalainen ostaja on internetin kautta tai muutoin etämyyntiteitse ostanut toisessa jäsenvaltiossa toimivalta myyjältä alkoholijuomia, jotka myyjä kuljettaa Suomeen, koskee monopolin olemassaoloa tai että se on osa monopolin toimintaa ja että SEUT 34 artiklan määräykset eivät näin ollen estä sitä, vaan sitä on arvioitava SEUT 37 artiklan valossa?

6) Jos viidenteen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko lupavaatimus SEUT 37 artiklassa määrättyjen kaupallisia valtion monopoleja koskevien edellytysten mukainen?

7) Jos vastaus viidenteen kysymykseen on kielteinen ja asiaan on sovellettava SEUT 34 artiklaa, onko Suomen järjestelmä, jonka mukaan tilattaessa internetin kautta tai muutoin etämyyntiteitse alkoholijuomia ulkomailta juomien maahantuonti omaan käyttöön on sallittua vain, jos tilaaja itse tai myyjästä erillinen taho on kuljettanut alkoholijuomat maahan ja jonka mukaan muutoin maahantuontiin vaaditaan alkoholilain mukainen lupa, 34 artiklan vastainen määrällinen rajoitus tai vastaava toimenpide?

8) Jos vastaus edelliseen kysymykseen on myönteinen, voidaanko järjestelmän katsoa olevan oikeutettu ja oikeasuhtainen ihmisten terveyden ja elämän suojelemiseksi?”

**Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu**

38 Kysymykset 1–4, jotka koskevat eräiden juomapakkausten valmisteverosta annettua säännöstöä, on tutkittava erillään kysymyksistä 5–8, jotka koskevat vaatimusta vähittäismyyntiluvasta alkoholijuomien tuomiseksi Suomeen vähittäismyyntiin.

*Kysymykset 1–4*

39 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksillään 1–4 pääasiallisesti, onko SEUT 34 ja SEUT 110 artiklaa sekä direktiivin 94/62 1 artiklan 1 kohtaa ja 7 ja 15 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle jäsenvaltion säännöstölle, jonka mukaan eräistä juomapakkauksista kannetaan valmisteveroa mutta nämä pakkaukset ovat verottomia, jos ne kuuluvat toimivaan palautusjärjestelmään.

EUT-sopimuksen määräysten sovellettavuus

40 Koska ennakkoratkaisukysymykset 1–4 koskevat sekä direktiivin 94/62 säännöksiä että EUT-sopimuksen määräyksiä, on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kaikkia kansallisia toimenpiteitä alalla, joka on ollut unionin tasolla tyhjentävän yhdenmukaistamisen kohteena, on arvioitava suhteessa kyseisen yhdenmukaistamistoimenpiteen säännöksiin eikä suhteessa primaarioikeuden määräyksiin (tuomio UNIC ja Uni.co.pel, C-95/14, EU:C:2015:492, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

41 Niinpä on tarpeen selvittää aluksi, onko direktiivin 94/62 1 artiklan 1 kohdalla ja 7 ja 15 artiklalla toteutettu yhdenmukaistaminen luonteeltaan tyhjentävä.

42 Tätä varten unionin tuomioistuimen on otettava näiden säännösten tulkitsemisessa huomioon paitsi niiden sanamuoto myös asiayhteys ja sillä lainsäädännöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännökset ovat (tuomio UNIC ja Uni.co.pel, C-95/14, EU:C:2015:492, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

43 Direktiivillä 94/62 on sen 1 artiklan 1 kohdan mukaan tarkoitus yhdenmukaistaa pakkauksista ja pakkausjätteistä huolehtimista koskevat kansalliset toimenpiteet, jotta voitaisiin yhtäältä ehkäistä ja lieventää pakkausten ja pakkausjätteiden vaikutuksia jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden ympäristöön ja varmistaa näin ympäristönsuojelun korkea taso ja toisaalta taata sisämarkkinoiden toiminta ja ehkäistä kaupan esteiden syntyminen sekä kilpailun vääristyminen ja rajoittuminen unionissa.

44 Unionin tuomioistuimella on jo ollut tilaisuus todeta, että direktiivin 94/62 5 artiklassa ei yhdenmukaisteta kattavasti pakkausten uudelleenkäytön edistämiseen tarkoitettuja kansallisia järjestelmiä (ks. vastaavasti tuomio Radlberger Getränkegesellschaft ja S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, 56 kohta ja tuomio komissio v. Saksa, C-463/01, EU:C:2004:797, 44 kohta). Tässä yhteydessä unionin tuomioistuin on huomauttanut muun muassa, että kyseisen 5 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat edistää pakkausten uudelleenkäyttöjärjestelmiä ainoastaan ”[EUT-]sopimuksen mukaisesti” (ks. tuomio Radlberger Getränkegesellschaft ja S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, 58 kohta ja tuomio komissio v. Saksa, C-463/01, EU:C:2004:797, 46 kohta).

45 Samoin direktiivin 94/62 7 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa säädetään, että palautus- ja/tai keruujärjestelmiä sekä uudelleenkäyttö- tai hyödyntämisjärjestelmiä on sovellettava syrjintää harjoittamatta myös tuontituotteisiin, myös järjestelmiin pääsyä koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen ja siitä mahdollisesti perittävien maksujen osalta, ja ne on suunniteltava siten, että vältetään kaupan esteet ja kilpailun vääristyminen ”[EUT-]sopimuksen mukaisesti”.

46 Direktiivin 94/62 5 artiklan tavoin sen 7 artiklassakaan ei siis säädetä tyhjentävästä yhdenmukaistamisesta vaan siinä viitataan asian kannalta merkityksellisiin EUT-sopimuksen määräyksiin.

47 Direktiivin 94/62 15 artiklasta puolestaan on todettava, ettei siinä säädetä yhdenmukaistamisesta vaan siinä annetaan tässä direktiivissä määriteltyjen tavoitteiden saavuttamisen edistämiseen käytettävistä taloudellisista ohjauskeinoista päättämiseen toimivalta neuvostolle tai, jos tällaisia toimenpiteitä ei toteuteta, jäsenvaltioille, joiden on toimittava ”[EUT-]sopimuksesta johtuvia velvoitteita noudattaen”. Niinpä myös kyseisessä säännöksessä edellytetään asian kannalta merkityksellisten EUT-sopimuksen määräysten soveltamista.

48 Edellä esitetystä seuraa, että direktiivin 94/62 1 artiklan 1 kohdalla ja 7 ja 15 artiklalla toteutettu yhdenmukaistaminen ei ole luonteeltaan tyhjentävää, kuten julkisasiamies on korostanut ratkaisuehdotuksensa 75 kohdassa. Niinpä kyseisten artiklojen täytäntöönpanoon tarkoitettuja kansallisia toimenpiteitä on arvioitava paitsi kyseisen direktiivin säännösten myös asian kannalta merkityksellisten primaarioikeuden määräysten kannalta.

SEUT 34 artiklan tai SEUT 110 artiklan sovellettavuus

49 Koska direktiivin 94/62 1 artiklan 1 kohdan ja 7 ja 15 artiklan täytäntöönpanoon tarkoitettuja kansallisia toimenpiteitä on arvioitava asian kannalta merkityksellisten primaarioikeuden määräysten kannalta, on selvitettävä, onko pääasiassa kyseessä olevan kaltaista säännöstöä, jonka mukaan eräistä juomapakkauksista kannetaan valmisteveroa, arvioitava SEUT 34 artiklan ja/tai SEUT 110 artiklan kannalta. Visnapuun, Suomen hallituksen ja Euroopan komission mielestä tällaista säännöstöä on arvioitava SEUT 110 artiklan kannalta.

50 Unionin tuomioistuin on todennut toistuvasti, että SEUT 34 artiklan ja SEUT 110 artiklan soveltamisalat ovat toinen toisensa poissulkevia. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä nimittäin ilmenee, että SEUT 34 artiklan soveltamisalaan eivät kuulu muissa erityismääräyksissä tarkoitetut kaupan esteet ja että SEUT 110 artiklassa tarkoitetut verotukselliset kaupan esteet eivät kuulu SEUT 34 artiklassa olevan kiellon piiriin (ks. mm. tuomio Tatu, C-402/09, EU:C:2011:219, 33 kohta).

51 Vero tai maksu on SEUT 110 artiklassa tarkoitettu sisäinen maksu, jos se on osa sellaista yleistä sisäisiä maksuja koskevaa järjestelmää, joka kattaa järjestelmällisesti tietyntyyppiset tuotteet sellaisten objektiivisten perusteiden mukaisesti, joita sovellettaessa tuotteiden alkuperällä tai määränpäällä ei ole merkitystä (ks. mm. tuomio Koornstra, C-517/04, EU:C:2006:375, 16 kohta ja tuomio Stadtgemeinde Frohnleiten ja Gemeindebetriebe Frohnleiten, C-221/06, EU:C:2007:657, 31 kohta).

52 Nyt käsiteltävässä asiassa tämän tuomion 8–10 kohdasta ilmenee, että pääasiassa kyseessä olevan säännöstön mukaan eräistä juomapakkauksista kannetaan valmisteveroa 51 senttiä litralta pakattua tuotetta mutta toimivaan palautusjärjestelmään kuuluvat juomapakkaukset ovat verottomia.

53 Näiden seikkojen valossa on todettava yhtäältä, että pääasiassa kyseessä oleva valmistevero on sisäinen maksu, joka on osa sellaista yleistä sisäisiä maksuja koskevaa järjestelmää, joka kattaa järjestelmällisesti tietyntyyppiset tuotteet, nimittäin juomapakkaukset. Tässä yhteydessä unionin tuomioistuimella on jo ollut tilaisuus lausua, että huolehdittaviksi tarkoitettuja jätteitä on pidettävä SEUT 110 artiklassa tarkoitettuina tuotteina (tuomio Stadtgemeinde Frohnleiten ja Gemeindebetriebe Frohnleiten, C-221/06, EU:C:2007:657, 36–38 kohta). Eräistä juomapakkauksista kannettavan valmisteveron on siis katsottava kohdistuvan kyseisessä määräyksessä tarkoitettuihin tuotteisiin.

54 Toisaalta ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että kyseinen valmistevero kohdistuu juomapakkauksiin sellaisten objektiivisten perusteiden mukaisesti, joita sovellettaessa kyseisten pakkausten alkuperällä tai määränpäällä ei ole merkitystä. Valmisteveroa nimittäin kannetaan sekä kotimaista alkuperää olevista juomapakkauksista että maahantuoduista juomapakkauksista silloin, kun nämä pakkaukset eivät kuulu toimivaan palautusjärjestelmään.

55 Edellä esitetystä seuraa, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen eräistä juomapakkauksista kannettava valmistevero on SEUT 110 artiklassa tarkoitettu sisäinen maksu. Tämän tuomion 50 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti tällaista valmisteveroa on arvioitava SEUT 110 artiklan eikä SEUT 34 artiklan kannalta.

SEUT 110 artiklan tulkinta

56 Suomen hallituksen ja komission mielestä pääasiassa kyseessä oleva säännöstö, jonka mukaan eräistä juomapakkauksista kannetaan valmisteveroa, on SEUT 110 artiklan mukainen. Visnapuu väittää päinvastoin, että säännöstö on syrjivä ja SEUT 110 artiklan vastainen, koska toisesta jäsenvaltiosta toimiva myyjä ei käytännössä voi liittyä toimivaan palautusjärjestelmään.

57 SEUT 110 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan jäsenvaltiot eivät määrää muiden jäsenvaltioiden tuotteille minkäänlaisia korkeampia välittömiä tai välillisiä sisäisiä maksuja kuin ne välittömästi tai välillisesti määräävät samanlaisille kotimaisille tuotteille. Artiklan toisen kohdan mukaan jäsenvaltiot eivät määrää muiden jäsenvaltioiden tuotteille sellaisia sisäisiä maksuja, joilla välillisesti suojellaan muuta tuotantoa.

58 Pääasiasta on todettava, ettei unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta ilmene mitenkään, että pääasiassa kyseessä olevalla juomapakkausverolailla välillisesti suojeltaisiin muuta kotimaista tuotantoa kuin juomapakkaustuotantoa siten kuin SEUT 110 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetaan. Niinpä unionin tuomioistuimen on rajattava arviointinsa koskemaan kyseisen artiklan ensimmäistä kohtaa ja tutkittava, onko maahantuoduista juomapakkauksista valmisteverona kannettava vero korkeampi kuin vero, joka kannetaan kotimaista alkuperää olevista juomapakkauksista.

59 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 110 artiklan ensimmäistä kohtaa rikotaan, jos maahantuotuun tuotteeseen ja samanlaiseen kotimaiseen tuotteeseen kohdistuva vero lasketaan eri tavalla ja erilaisten yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti niin, että maahantuotuun tuotteeseen, vaikka vain joissain tapauksissa, kohdistuu suurempi vero. Siten mainitun määräyksen nojalla

valmistevero ei saa kohdistua muista jäsenvaltioista peräisin oleviin tuotteisiin ankarampana kuin samanlaisiin kotimaisiin tuotteisiin (tuomio Brzeziński, C-313/05, EU:C:2007:33, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

60 Pääasiasta on todettava, että Suomen hallitus ja komissio huomauttavat perustellusti, että eräiden juomapakkausten verottamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt, eli veron määrä ja määräytymisperuste sekä verosta vapautumisen edellytykset, ovat samat muista jäsenvaltioista peräisin oleville juomapakkauksille ja samanlaisille kotimaisille tuotteille. Kuten julkisasiamies on korostanut ratkaisuehdotuksensa 79 ja 80 kohdassa, nyt käsiteltävässä asiassa ei siis voida todeta, että muista jäsenvaltioista peräisin oleviin juomapakkauksiin kohdistuisi SEUT 110 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettua suoraa syrjintää.

61 Visnapuu väittää kuitenkin, että edellytykset, jotka on määritelty verovapautuksen saamiselle sillä perusteella, että juomapakkaukset kuuluvat toimivaan palautusjärjestelmään, ovat välillisesti syrjiviä siltä osin kuin verkkokauppaa toisesta jäsenvaltiosta harjoittava etämyyjä ei voi koskaan saada verovapautusta.

62 Visnapuu toteaa tällaisen argumentin tueksi, että liittyminen toimivaan palautusjärjestelmään on verkkokauppaa toisesta jäsenvaltiosta harjoittavalle etämyyjälle kohtuuttoman kallista, mikä johtuu muun muassa velvollisuudesta tehdä juomapakkauksiin tiettyjä merkintöjä ja velvollisuudesta asettaa vakuus ja maksaa kyseiseen järjestelmään kuulumisesta maksu. Visnapuun mielestä oman toimivan palautusjärjestelmän luominen ei myöskään ole tällaisen järjestelmän kiinteiden ylläpitokustannusten takia taloudellisesti kannattavaa pienelle verkkokauppayritykselle.

63 Tässä yhteydessä on huomattava, että vaikka Visnapuun väitteet tällaisista vaikeuksista pitäisivätkin paikkansa, ne eivät olisi osoitus SEUT 110 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitetusta erilaisesta kohtelusta muista jäsenvaltioista peräisin olevien juomapakkausten ja samanlaisten kotimaisten tuotteiden välillä. Tällaisista vaikeuksista, joita pieni etämyyntiä harjoittava toimija kohtaisi toimivaan palautusjärjestelmään liittyessään tai tällaisen järjestelmän luodessaan, ei nimittäin voida päätellä, että muista jäsenvaltioista peräisin oleville juomapakkauksille ei yhtä todennäköisesti myönnetä verovapautusta, jota sovelletaan, jos toimija kuuluu kyseiseen järjestelmään, ja että kyseisiä pakkauksia siis verotetaan ankarammin kuin samanlaisia kotimaisia tuotteita.

64 Kuten Suomen hallitus totesi istunnossa ja julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 89–91 kohdassa, kyseiset vaikeudet ovat lisäksi samat pienille Suomeen sijoittautuneille toimijoille ja toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneille toimijoille.

65 Edellä esitetystä seuraa, ettei SEUT 110 artikla ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan eräistä juomapakkauksista kannetaan valmisteveroa.

Direktiivin 94/62 1 artiklan 1 kohdan ja 7 ja 15 artiklan tulkinta

66 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy unionin tuomioistuimelta myös, ovatko direktiivin 94/62 1 artiklan 1 kohta ja 7 ja 15 artikla esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan eräistä juomapakkauksista kannetaan valmisteveroa. Suomen hallituksen ja komission mielestä tällainen säännöstö on direktiivin 94/62 säännösten mukainen.

67 Aluksi on huomattava, että juomapakkaukset ovat direktiivin 94/62 3 artiklan 1 alakohdassa tarkoitettuja ”pakkauksia” ja kuuluvat siis kyseisen direktiivin soveltamisalaan sen 2 artiklan 1 kohdan nojalla.

68 Unionin tuomioistuin toteaa kuitenkin, ettei yksikään direktiivin 94/62 1 artiklan 1 kohdan ja 7 ja 15 artiklan säännöksistä ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle säännöstölle, jonka mukaan eräistä juomapakkauksista kannetaan valmisteveroa.

69 Siltä osin kuin on erityisesti kyse direktiivin 94/62 7 artiklan 1 kohdan toisesta alakohdasta, tämän säännöksen mukaan käytettyjen pakkausten ja/tai pakkausjätteiden palautus-, keruu-, uudelleenkäyttö- tai hyödyntämisjärjestelmiä on sovellettava syrjintää harjoittamatta tuontituotteisiin ja ne on suunniteltava siten, että vältetään EUT-sopimuksen mukaisesti kaupan esteet ja kilpailun vääristyminen.

70 On kuitenkin huomattava, että mainittu velvollisuus koskee tällaisten järjestelmien toimintaa eikä sellaisen eräisiin juomapakkauksiin sovellettavan valmisteverojärjestelmän toimintaa, josta on kyse pääasiassa ja josta on lisäksi todettu tämän tuomion 63 kohdassa, ettei se merkitse muista jäsenvaltioista peräisin olevien juomapakkausten syrjintää.

71 Lisäksi Suomen hallitus on vedonnut tässä yhteydessä siihen, että jätelain 18 g §:n 2 momentin mukaan tuottajayhteisössä velvoitteet on jaettava tuottajien ja mahdollisten muiden toimijoiden kesken tasapuolisesti toiminnan laatu ja laajuus huomioon ottaen ja siten, että vältetään kaupan esteet ja kilpailun vääristyminen. Edelleen kyseisen säännöksen mukaan tuottajayhteisön tulee ottaa osakkaakseen, jäsenekseen tai sopimussuhteeseen samoilla ehdoilla kuin sen piirissä jo oleva tuottaja sellainen uusi tuottaja, jolle markkinoiden vähäisyyden tai muun erityisen syyn vuoksi on taloudellisesti kohtuutonta yksin järjestää kattava uudelleenkäyttö, hyödyntäminen ja muu jätehuolto.

72 Siltä osin kuin on kyse direktiivin 94/62 15 artiklasta, neuvosto voi tämän säännöksen nojalla päättää ”tässä direktiivissä määriteltyjen tavoitteiden saavuttamisen edistämiseen käytettävistä taloudellisista ohjauskeinoista”. Jos neuvosto ei toteuta tällaisia toimenpiteitä, jäsenvaltiot voivat kyseisen säännöksen nojalla ”[unionin] ympäristöpolitiikan periaatteiden, kuten ’saastuttaja maksaa’ -periaatteen, mukaisesti ja [EUT-]sopimuksesta johtuvia velvoitteita noudattaen toteuttaa toimenpiteitä kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi”.

73 Pääasiassa kyseessä olevan kaltaista säännöstöä, jonka mukaan eräistä juomapakkauksista kannetaan valmisteveroa, voidaan pitää direktiivin 94/62 15 artiklassa tarkoitettuna jäsenvaltion toteuttamana toimenpiteenä tässä direktiivissä määriteltyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Kuten Suomen hallitus on todennut, kyseisellä säännöstöllä nimittäin toiminnanharjoittajia kannustetaan liittymään juomapakkausten palautusjärjestelmään taikka perustamaan oma palautusjärjestelmänsä valmisteveron maksamisen välttämiseksi.

74 Direktiivin 94/62 15 artiklan mukaan tällainen toimenpide on toteutettava unionin ympäristöpolitiikan periaatteiden, kuten ”saastuttaja maksaa” -periaatteen, mukaisesti ja EUT-sopimuksesta johtuvia velvoitteita noudattaen. Suomen hallitus täsmensikin istunnossa perustellusti, että pääasiassa kyseessä olevalla säännöstöllä toteutetaan saastuttaja maksaa -periaatetta, koska valmisteverovelvollisia ovat toimijat, jotka eivät liity juomapakkausten palautusjärjestelmään. Lisäksi on jo todettu, että tällainen säännöstö on SEUT 110 artiklasta johtuvien velvoitteiden mukainen.

75 Edellä esitetystä seuraa, että direktiivin 94/62 1 artiklan 1 kohta ja 7 ja 15 artikla eivät ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle säännöstölle, jonka mukaan eräistä juomapakkauksista kannetaan valmisteveroa.

76 Kysymyksiin 1–4 on vastattava kaiken edellä esitetyn perusteella, että SEUT 110 artiklaa sekä direktiivin 94/62 1 artiklan 1 kohtaa ja 7 ja 15 artiklaa on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle jäsenvaltion säännöstölle, jonka mukaan eräistä juomapakkauksista kannetaan valmisteveroa mutta nämä pakkaukset ovat verottomia, jos ne kuuluvat toimivaan palautusjärjestelmään.

*Kysymykset 5–8*

77 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksillään 5–8 pääasiallisesti, onko SEUT 34, SEUT 36 ja SEUT 37 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle jäsenvaltion säännöstölle, jonka mukaan myyjä, joka on sijoittautunut toiseen jäsenvaltioon, tarvitsee vähittäismyyntiluvan voidakseen tuoda alkoholijuomia vähittäismyyntiin ensin mainitussa jäsenvaltiossa asuville kuluttajille tilanteessa, jossa myyjä huolehtii kyseisten juomien kuljetuksesta tai antaa sen kolmannen tehtäväksi.

Sen ratkaiseminen, onko sovellettava SEUT 34 vai SEUT 37 artiklaa

78 Aluksi on selvitettävä, onko pääasiassa kyseessä olevaa lupavaatimusta arvioitava SEUT 34 vai SEUT 37 artiklan kannalta.

79 Tätä varten pääasiassa kyseessä olevista säännöksistä ja tosiseikoista on esitettävä seuraava tiivistelmä.

80 Alkoholilain 13 §:ssä perustetaan kaupallinen monopoli, jolle annetaan yksinoikeus harjoittaa alkoholijuomien vähittäismyyntiä Suomessa. Tällainen monopoli on annettu Alkolle.

81 Alkoholilain 14 §:ssä säädetään kuitenkin kahdesta Alkolle annettua monopolia koskevasta poikkeuksesta. Pykälän 1 momentissa säädetään, että käymisteitse valmistetun enintään 4,7 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävän alkoholijuoman vähittäismyyntiä saa Alkon lisäksi harjoittaa se, jolle lupaviranomainen on myöntänyt tätä koskevan vähittäismyyntiluvan. Pykälän 2 momentissa säädetään, että käymisteitse valmistetun enintään 13 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävän alkoholijuoman vähittäismyyntiä saa Alkon lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön määräämin ehdoin lupaviranomaisen luvalla harjoittaa se, jolle on myönnetty lupa kyseisen tuotteen valmistamiseen.

82 Alkoholilain 8 §:ssä säädetään, että kaupallisessa tai muussa elinkeinotarkoituksessa alkoholijuomia käyttävä tarvitsee maahan tuotavan alkoholijuoman osalta toimintaansa tämän lain mukaisen erillisen luvan. Suomen hallituksen huomautusten mukaan alkoholilain 8 §:ssä tarkoitettu erillinen lupa voi muun muassa koostua tämän lain 14 §:n 1 momentissa tarkoitetusta vähittäismyyntiluvasta.

83 Pääasiassa on riidatonta, ettei EIG:llä eikä myöskään Visnapuulla ollut alkoholilain 8 ja 14 §:ssä edellytettyä vähittäismyyntilupaa alkoholijuomien tuomiseen vähittäismyyntiin Suomessa asuville kuluttajille.

84 Tämän asiayhteyden valossa on selvitettävä, onko pääasiassa kyseessä olevaa vaatimusta vähittäismyyntiluvasta alkoholijuomien tuomiseen vähittäismyyntiin Suomessa asuville kuluttajille arvioitava SEUT 34 vai SEUT 37 artiklan kannalta.

85 Suomen ja Norjan hallitusten mielestä alkoholilain 13 §:ssä perustettua monopolijärjestelmää on arvioitava SEUT 37 artiklan kannalta, kun taas lain 14 §:ssä säädettyjä lupajärjestelmiä on arvioitava SEUT 34 artiklan kannalta. Ruotsin hallitus ja komissio katsovat, että pääasiassa kyseessä olevaa vähittäismyyntilupavaatimusta on arvioitava SEUT 37 artiklan kannalta, kun taas Visnapuun mielestä sitä on arvioitava SEUT 34 artiklan kannalta.

86 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan monopolin olemassaoloa ja toimintaa koskevia oikeussääntöjä on tutkittava suhteessa SEUT 37 artiklan määräyksiin, joita erityisesti sovelletaan kaupallisten valtion monopolien yksinoikeuksien käyttämiseen (tuomio Rosengren ym., C-170/04, EU:C:2007:313, 17 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio ANETT, C-456/10, EU:C:2012:241, 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

87 Sitä vastoin niitä vaikutuksia unionin sisäiseen kauppaan, joita on sellaisilla muilla kansallisen lainsäädännön oikeussäännöillä, jotka ovat erotettavissa monopolin toiminnasta, vaikka niillä olisikin vaikutuksia tähän, on tutkittava SEUT 34 artiklan perusteella (tuomio Rosengren ym., C-170/04, EU:C:2007:313, 18 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio ANETT, C-456/10, EU:C:2012:241, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

88 Tämän oikeuskäytännön soveltamiseksi on tarpeen selvittää, onko vaatimusta, joka koskee vähittäismyyntilupaa alkoholijuomien tuomiseen vähittäismyyntiin Suomessa asuville kuluttajille ja joka on ennakkoratkaisukysymysten 5–8 kohteena, pidettävä monopolin olemassaoloa ja toimintaa koskevana oikeussääntönä vai monopolin toiminnasta erotettavissa olevana oikeussääntönä.

89 Monopolille alkoholilain 13 §:ssä annetussa erityistehtävässä on kyse siitä, että monopolille varataan yksinoikeus harjoittaa alkoholijuomien vähittäismyyntiä Suomessa. Alkon yksinoikeuksista suljetaan kuitenkin pois kahteen alkoholilain 14 §:ssä säädetyissä poikkeuksissa mainittuun kategoriaan kuuluvien alkoholijuomien vähittäismyynti, jota voi harjoittaa jokainen siihen asianmukaisen luvan saanut henkilö.

90 Edellä esitetystä seuraa, että alkoholilain 13 §:ssä perustettu monopolijärjestelmä on tutkittava SEUT 37 artiklan kannalta, koska siinä säädetään kaupallisen valtion monopolin olemassaoloa ja toimintaa koskevista oikeussäännöistä.

91 Alkoholilain 14 §:ssä perustetut kaksi lupajärjestelmää eivät sitä vastoin koske Alkolle myönnetyn monopolin toimintaa tai sen yksinoikeuksien käyttöä edellä mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla, koska kyseisten järjestelmien mukaan Alkon lisäksi muillakin asianmukaisen luvan saaneilla henkilöillä on oikeus harjoittaa tiettyihin kategorioihin kuuluvien alkoholijuomien vähittäismyyntiä. Niinpä kyseiset kaksi lupajärjestelmää ovat erotettavissa Alkolle annetun monopolin toiminnasta, ja ne on tutkittava SEUT 34 artiklan kannalta, kuten Suomen ja Norjan hallitukset ovat perustellusti katsoneet.

92 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämät kysymykset 5–8 koskevat nimenomaisesti vähittäismyyntilupavaatimusta, joka Visnapuulle on asetettu pääasiassa. Tällainen lupavaatimus kuuluu välttämättä alkoholilain 14 §:n soveltamisalaan, joten se on tutkittava SEUT 34 artiklan eikä SEUT 37 artiklan kannalta.

93 Ennakkoratkaisupyynnössä tosiseikoista tehtyjen toteamusten, joista on esitetty tiivistelmä tämän tuomion 32 kohdassa, perusteella näyttää kuitenkin siltä, että jotkin Visnapuun maahantuomista alkoholijuomista, muun muassa väkevät alkoholijuomat, eivät kuuluneet alkoholilain 14 §:ssä perustettujen kahden lupajärjestelmän soveltamisalaan, joten ne kuuluivat pelkästään sen vähittäismyyntimonopolin piiriin, joka Alkolle annetaan mainitun lain 13 §:ssä.

94 Tässä yhteydessä on siis muistutettava, että SEUT 37 artiklassa määrätään ilman, että vaadittaisiin kaikkien kaupallisten valtion monopolien lakkauttamista, niiden mukauttamisesta siten, että tavaroiden hankintaa tai myyntiä koskevissa ehdoissa ei syrjitä jäsenvaltioiden kansalaisia (tuomio Franzén, C-189/95, EU:C:1997:504, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio Hanner, C-438/02, EU:C:2005:332, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

95 Näin ollen SEUT 37 artiklassa edellytetään sitä, että monopolin rakenne ja toiminta järjestetään siten, että jäsenvaltioiden kansalaisten syrjintä tavaroiden hankintaa tai myyntiä koskevissa ehdoissa suljetaan pois niin, ettei toisista jäsenvaltioista tuotavien tavaroiden kauppaa kohdella oikeudellisesti tai tosiasiallisesti huonommin kuin kotimaisten tavaroiden kauppaa ja ettei jäsenvaltioiden talouksien välinen kilpailu vääristy (tuomio Franzén, C-189/95, EU:C:1997:504, 40 kohta).

96 Koska unionin tuomioistuimelle toimitettu asiakirja-aineisto ei sisällä tässä yhteydessä riittäviä tietoja, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana on selvittää, täyttääkö alkoholijuomien vähittäismyyntimonopoli, joka Alkolle annetaan alkoholilain 13 §:ssä, edellä mieleen palautetut edellytykset.

Sen ratkaiseminen, onko kyse SEUT 34 artiklassa tarkoitetusta tuonnin määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavasta toimenpiteestä

97 Edellä esitetyn perusteella on tutkittava, onko pääasiassa kyseessä olevan kaltaista jäsenvaltion säännöstöä – jonka mukaan myyjä, joka on sijoittautunut toiseen jäsenvaltioon, tarvitsee vähittäismyyntiluvan voidakseen tuoda alkoholijuomia vähittäismyyntiin ensin mainitussa jäsenvaltiossa asuville kuluttajille tilanteessa, jossa myyjä huolehtii kyseisten juomien kuljetuksesta tai antaa sen kolmannen tehtäväksi – pidettävä SEUT 34 artiklassa tarkoitettuna tuonnin määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä.

98 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä koskeva kielto, josta määrätään SEUT 34 artiklassa, koskee kaikkia jäsenvaltioiden säädöksiä, jotka voivat tosiasiallisesti tai mahdollisesti rajoittaa jäsenvaltioiden välistä kauppaa suoraan tai välillisesti (ks. mm. tuomio Dassonville, 8/74, EU:C:1974:82, 5 kohta ja tuomio Rosengren ym., C-170/04, EU:C:2007:313, 32 kohta).

99 Tämän oikeuskäytännön perusteella on todettava, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen vaatimus vähittäismyyntiluvasta alkoholijuomien maahantuontiin estää toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneita toimijoita tuomasta vapaasti alkoholijuomia Suomeen vähittäismyyntiin.

100 Erityisesti on huomattava, että asian kannalta merkityksellisissä kansallisissa säännöksissä asetetaan pääasiassa kyseessä olevan vähittäismyyntiluvan saamiselle useita edellytyksiä. Yhtäältä alkoholilain 14 §:n 3 momentissa säädetään, että alkoholijuoman vähittäismyyntilupa voidaan myöntää sille, jolla harkitaan olevan tähän toimintaan tarvittavat edellytykset ja vaadittava luotettavuus.

101 Toisaalta alkoholilain 14 §:n 4 momentissa täsmennetään, että pykälän 1 ja 2 momentissa tarkoitettua vähittäismyyntiä saa harjoittaa vain lupaviranomaisen hyväksymässä myyntipaikassa, joka paikan sijainnin ja myyntitilojen sekä toiminnan osalta on asianmukainen ja jossa myynti on järjestetty niin, että tehokas valvonta on mahdollinen.

102 Niinpä pääasiassa kyseessä oleva vaatimus vähittäismyyntiluvasta alkoholijuomien tuomiseen vähittäismyyntiin suomalaisille kuluttajille voi rajoittaa jäsenvaltioiden välistä kauppaa edellä mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla, koska se estää toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneita toimijoita tuomasta vapaasti alkoholijuomia Suomeen vähittäismyyntiin.

103 Oikeuskäytännössä on tosin katsottu, että tiettyjä myyntijärjestelyjä rajoittavilla tai ne kieltävillä kansallisilla oikeussäännöillä, joita yhtäältä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltion alueella toimiviin toimijoihin ja joilla toisaalta on oikeudellisesti ja tosiasiallisesti sama vaikutus sekä kotimaisten tuotteiden että muista jäsenvaltioista maahantuotujen tuotteiden markkinointiin, ei rajoiteta jäsenvaltioiden välistä kauppaa tuomioon Dassonville (8/74, EU:C:1974:82) perustuvassa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla (ks. mm. tuomio Keck ja Mithouard, C-267/91 ja C-268/91, EU:C:1993:905, 16 kohta ja tuomio Ahokainen ja Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, 19 kohta).

104 Pääasiassa kyseessä oleva vähittäismyyntilupavaatimus ei kuitenkaan täytä ensimmäistä tuomiossa Keck ja Mithouard (C-267/91 ja C-268/91, EU:C:1993:905, 16 kohta) asetettua edellytystä, jonka mukaan kyseessä olevia kansallisia säännöksiä on sovellettava kaikkiin jäsenvaltion alueella toimiviin toimijoihin.

105 Siltä osin kuin on yhtäältä kyse alkoholilain 14 §:n 1 momentissa tarkoitetusta vähittäismyyntilupavaatimuksesta, unionin tuomioistuin toteaa, ettei sitä sovelleta kaikkiin jäsenvaltion alueella toimiviin toimijoihin. Alkolla nimittäin on oikeus harjoittaa kaikentyyppisten alkoholijuomien, mukaan lukien alkoholilain 14 §:ssä tarkoitettujen alkoholijuomien, vähittäismyyntiä lainsäännöksen, nimittäin alkoholilain 13 §:n, nojalla. Alko ei siten ole velvollinen hankkimaan lupaviranomaisilta vähittäismyyntilupaa sellaisin vastaavin edellytyksin, joista säädetään alkoholilain 14 §:n 3 momentissa.

106 Toisaalta alkoholilain 14 §:n 2 momentissa tarkoitettu vähittäismyyntilupa on mahdollista myöntää vain Suomeen sijoittautuneille alkoholijuomien valmistajille muttei muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneille valmistajille.

107 Pääasiassa kyseessä oleva vaatimus vähittäismyyntiluvasta alkoholijuomien tuomiseen vähittäismyyntiin suomalaisille kuluttajille ei siis täytä ensimmäistä tuomiossa Keck ja Mithouard (C-267/91 ja C-268/91, EU:C:1993:905, 16 kohta) asetettua edellytystä, joten ei ole tarpeen tutkia, onko tällaisella vaatimuksella oikeudellisesti ja tosiasiallisesti sama vaikutus sekä kotimaisten tuotteiden että muista jäsenvaltioista maahantuotujen tuotteiden markkinointiin.

108 Edellä esitetyn perusteella on katsottava, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaista jäsenvaltion säännöstöä – jonka mukaan myyjä, joka on sijoittautunut toiseen jäsenvaltioon, tarvitsee vähittäismyyntiluvan voidakseen tuoda alkoholijuomia vähittäismyyntiin ensin mainitussa jäsenvaltiossa asuville kuluttajille tilanteessa, jossa myyjä huolehtii kyseisten juomien kuljetuksesta tai antaa sen kolmannen tehtäväksi – on pidettävä SEUT 34 artiklassa tarkoitettuna tuonnin määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä.

SEUT 36 artiklassa tarkoitetun oikeutuksen olemassaolo

109 SEUT 36 artiklassa määrätään, että se, mitä SEUT 34 ja SEUT 35 artiklassa määrätään, ei estä sellaisia tuontia, vientiä tai kauttakuljetusta koskevia kieltoja tai rajoituksia, jotka ovat perusteltuja julkisen moraalin, yleisen järjestyksen tai turvallisuuden kannalta, ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden ja elämän suojelemiseksi, taiteellisten, historiallisten tai arkeologisten kansallisaarteiden suojelemiseksi taikka teollisen ja kaupallisen omaisuuden suojelemiseksi. Nämä kiellot tai rajoitukset eivät kuitenkaan saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen.

110 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoittaminen voidaan katsoa perustelluksi jonkin SEUT 36 artiklassa mainitun yleistä etua koskevan syyn tai pakottavien vaatimusten takia. Kummassakin tapauksessa kansallisen toimenpiteen on oltava sellainen, että sillä voidaan taata sillä tavoitellun päämäärän toteuttaminen, eikä sillä saada ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi (ks. mm. tuomio Ker-Optika, C-108/09, EU:C:2010:725, 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

111 Suomen, Ruotsin ja Norjan hallitukset katsovat toisin kuin Visnapuu, että vähittäismyyntilupavaatimus, joka on asetettu toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneelle myyjälle alkoholijuomien tuomiseksi vähittäismyyntiin Suomen alueella asuville kuluttajille tilanteessa, jossa myyjä huolehtii kyseisten juomien kuljetuksesta tai antaa sen kolmannen tehtäväksi, on oikeutettu SEUT 36 artiklassa mainitulla ihmisten terveyden ja elämän suojelun tavoitteella. Suomen hallitus toteaa muun muassa, että alkoholilain tarkoituksena, sellaisena kuin se ilmenee lain 1 §:stä, on alkoholin kulutusta ohjaamalla ja alkoholijuomien vähittäismyyntiä koskevalla monopoli- ja lupajärjestelmällä ehkäistä alkoholista aiheutuvia yhteiskunnallisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja.

112 Erityisesti alkoholilain 14 §:stä ilmenee, että sen 3 momentin mukaan vähittäismyyntilupa voidaan myöntää vain sille, jolla on tähän toimintaan tarvittavat edellytykset ja vaadittava luotettavuus, ja että sen 4 momentin mukaan vähittäismyyntiä saa harjoittaa vain lupaviranomaisen hyväksymässä myyntipaikassa, jossa myynti on järjestetty niin, että tehokas valvonta on mahdollinen.

113 Suomen hallitus väittää tässä yhteydessä, että perustetulla vähittäismyyntilupajärjestelmällä voidaan valvoa, että vähittäismyyjät noudattavat alkoholijuomien myyntiä koskevia säännöksiä, muun muassa velvollisuutta harjoittaa myyntiä vain klo 7:n ja 21:n välisenä aikana, kieltoa myydä alle 18-vuotiaille ja kieltoa myydä päihtyneille henkilöille.

114 Suomen hallitus väittää lisäksi, että Suomen alkoholipolitiikassa tavoitteeksi asetettua kansanterveyden ja yleisen järjestyksen suojelun tasoa ei ole mahdollista saavuttaa lievemmin keinoin kuin pitämällä vähittäismyynti luvanvaraisena tai Alkon yksinoikeutena. Se, että toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneet myyjät voisivat myydä ja kuljettaa vapaasti alkoholijuomia Suomessa asuville henkilöille, synnyttäisi nimittäin uuden alkoholijuomien myyntikanavan, johon ei kohdistuisi minkäänlaista viranomaisvalvontaa.

115 Oikeuskäytännössä on jo todettu, että lainsäädäntö, jonka tavoitteena on alkoholin kulutusta ohjaamalla ehkäistä alkoholipitoisista aineista aiheutuvia yhteiskunnallisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ja jolla pyritään näin ollen torjumaan alkoholin väärinkäyttöä, on SEUT 36 artiklassa tunnustettujen kansanterveyteen ja yleiseen järjestykseen liittyvien syiden mukainen (tuomio Ahokainen ja Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, 28 kohta ja tuomio Rosengren ym., C-170/04, EU:C:2007:313, 40 kohta).

116 Jotta kansanterveyteen ja yleiseen järjestykseen liittyvillä syillä voitaisiin oikeuttaa senkaltainen rajoitus, jota pääasiassa kyseessä oleva lupajärjestelmä merkitsee, on kuitenkin tarpeen, että kyseessä oleva toimenpide on oikeasuhteinen tavoiteltuun päämäärään nähden ja että se ei ole mielivaltaisen syrjinnän keino tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peitelty rajoitus (tuomio Ahokainen ja Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, 29 kohta; ks. myös vastaavasti tuomio Rosengren ym., C-170/04, EU:C:2007:313, 41 ja 43 kohta).

117 Ensinnäkin sellaisen toimenpiteen oikeasuhteisuuden osalta, jossa on kyse poikkeuksesta tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevaan periaatteeseen, kansallisten viranomaisten on osoitettava, että jäsenvaltion lainsäädäntö on tarpeen esitetyn tavoitteen saavuttamiseksi ja että tätä tavoitetta ei voitaisi saavuttaa kielloin tai rajoituksin, jotka eivät ole yhtä laajoja tai joilla unionin sisäistä kauppaa rajoitetaan vähemmän (ks. vastaavasti tuomio Ahokainen ja Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, 31 kohta ja tuomio Rosengren ym., C-170/04, EU:C:2007:313, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

118 On kuitenkin niin, että jos kansallinen toimenpide liittyy kansanterveyteen, on otettava huomioon se, että ihmisten terveyden ja hengen suojaaminen on EUT-sopimuksessa suojelluista oikeushyvistä ja intresseistä tärkein ja että jäsenvaltioiden asiana on päättää siitä tasosta, jolla ne aikovat suojella kansanterveyttä, ja siitä tavasta, jolla kyseinen taso on saavutettava. Koska tämä taso voi vaihdella jäsenvaltiosta toiseen, jäsenvaltioille on tältä osin myönnettävä harkintavaltaa (tuomio Ker-Optika, C-108/09, EU:C:2010:725, 58 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja vastaavasti tuomio Ahokainen ja Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, 32 ja 33 kohta).

119 Nyt käsiteltävässä asiassa on katsottava, että toteutettujen toimenpiteiden oikeasuhteisuuden ja tarpeellisuuden valvonta edellyttää Suomen tilannetta koskevien oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen analyysiä, jonka tekeminen on helpompaa kansalliselle tuomioistuimelle kuin unionin tuomioistuimelle. Niinpä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana on selvittää tiedossaan olevien oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen perusteella, onko pääasiassa kyseessä oleva lupajärjestelmä sellainen, että sillä voidaan taata kansanterveyden ja yleisen järjestyksen suojelua koskevan tavoitteen toteuttaminen, ja voidaanko tämä tavoite saavuttaa vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä vähintään yhtä tehokkaasti (ks. vastaavasti tuomio Ahokainen ja Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, 37 ja 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio Rosengren ym., C-170/04, EU:C:2007:313, 55 kohta).

120 Tässä yhteydessä on huomattava erityisesti, että alkoholilain 14 §:n 4 momentissa säädetään velvollisuudesta harjoittaa vähittäismyyntiä lupaviranomaisen hyväksymässä myyntipaikassa. Kuten Suomen hallitus vahvisti istunnossa, tällainen velvollisuus estää alkoholilain 14 §:n 1 tai 2 momenttiin perustuvan luvan saaneita henkilöitä harjoittamasta alkoholijuomien etämyyntiä siten, että he huolehtivat kyseisten juomien kuljetuksesta tai antavat sen kolmannen tehtäväksi.

121 Vaikka Alkokin on alkoholilain 13 §:n 2 momentin nojalla lähtökohtaisesti velvollinen harjoittamaan vähittäismyyntiä lupaviranomaisen hyväksymässä myyntipaikassa, lain 13 §:n 3 momentista ilmenee, että Alko voi harjoittaa alkoholijuomien vähittäismyyntiä lähettämällä niitä tilaajalle tai ostajalle sen mukaan kuin asetuksella säädetään. Tästä kysyttiin istunnossa Suomen hallitukselta, joka vahvisti, että Alkolla tosiaankin on tietyissä tapauksissa oikeus harjoittaa alkoholijuomien myyntiä tilauspalvelupisteisiin.

122 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana on näin ollen selvittää muun muassa, että kun tavoitteena on tehdä toimivaltaisille viranomaisille mahdolliseksi valvoa alkoholijuomien myyntiä koskevien säännösten noudattamista, kuten sitä, että noudatetaan velvollisuutta harjoittaa myyntiä vain klo 7:n ja 21:n välisenä aikana, kieltoa myydä alle 18-vuotiaille ja kieltoa myydä päihtyneille henkilöille, voidaanko tällainen tavoite saavuttaa vähintään yhtä tehokkaasti sellaisella lupajärjestelmällä, jossa ei edellytettäisi, että alkoholijuomien vähittäismyyntiä voidaan harjoittaa vain viranomaisten hyväksymässä myyntipaikassa.

123 Toiseksi on todettava, että jotta kansanterveyteen ja yleiseen järjestykseen liittyvillä syillä voitaisiin oikeuttaa pääasiassa kyseessä olevan vähittäismyyntilupavaatimuksen kaltainen SEUT 34 artiklassa tarkoitettu tuonnin määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaava toimenpide, on vielä tarpeen, ettei tällainen lupavaatimus ole mielivaltaisen syrjinnän keino tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peitelty rajoitus, kuten SEUT 36 artiklassa edellytetään (ks. vastaavasti tuomio Ahokainen ja Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, 29 kohta ja tuomio Rosengren ym., C-170/04, EU:C:2007:313, 41 kohta).

124 Tässä yhteydessä on huomattava alkoholilain 14 §:n 1 momentissa säädetystä vähittäismyyntilupajärjestelmästä, joka kattaa käymisteitse valmistetut enintään 4,7 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävät alkoholijuomat, että unionin tuomioistuin ei voi tiedossaan olevien seikkojen perusteella katsoa, että kansanterveyttä ja yleistä järjestystä koskevien syiden, joihin Suomen viranomaiset ovat vedonneet, varsinainen tarkoitus olisi sivuutettu ja että niitä käytettäisiin siten, että muista jäsenvaltioista peräisin olevia tavaroita syrjitään tai että tiettyä kotimaista tuotantoa suojellaan välillisesti (ks. vastaavasti tuomio Ahokainen ja Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, 30 kohta ja tuomio Rosengren ym., C-170/04, EU:C:2007:313, 42 kohta).

125 Siltä osin kuin on kyse alkoholilain 14 §:n 2 momentissa säädetystä vähittäismyyntilupajärjestelmästä, jonka nojalla alkoholijuomien valmistajat voivat myydä omaa tuotantoaan, kunhan juomat on valmistettu käymisteitse ja ne sisältävät enintään 13 tilavuusprosenttia etyylialkoholia, unionin tuomioistuin on jo todennut, että järjestelmää voidaan soveltaa vain Suomeen sijoittautuneisiin muttei muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin valmistajiin.

126 Koska kyseistä poikkeusta voidaan mainitun säännöksen mukaan soveltaa vain Suomeen sijoittautuneiden valmistajien hyväksi, kyseinen säännös voisi johtaa käymisteitse valmistettujen enintään 13 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien alkoholijuomien kotimaisen tuotannon suojelemiseen. Tällaisen vaikutuksen olemassaolo ei kuitenkaan riitä päätelmään, jonka mukaan kansanterveyttä ja yleistä järjestystä koskevien syiden, joihin Suomen viranomaiset ovat vedonneet, varsinainen tarkoitus on sivuutettu ja niitä käytetään siten, että muista jäsenvaltioista peräisin olevia tavaroita syrjitään tai että tiettyä kotimaista tuotantoa välillisesti suojellaan SEUT 36 artiklassa ja edellä mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla.

127 Tästä kysyttiin istunnossa Suomen hallitukselta, joka täsmensi, että kyseisen lupajärjestelmän tarkoituksena on edellä mainittujen kansanterveyttä ja yleistä järjestystä koskevien syiden lisäksi edistää matkailua siltä osin kuin järjestelmällä on tarkoitus antaa rajalliselle määrälle Suomeen sijoittautuneita alkoholijuomien valmistajia, jotka käyttävät perinteisiä käsiteollisuusmenetelmiä, mahdollisuus myydä tuotantoaan itse tuotantopaikalla. Suomen hallitus mainitsi esimerkkeinä tiettyjä Suomen alueella sijaitsevilla tiloilla valmistettuja marjaviinejä, joita kuluttajilla on mahdollisuus ostaa itse tuotantopaikalta. Suomen hallitus totesi lisäksi, ettei sillä ole toimivaltaa antaa muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneille alkoholijuomien valmistajille lupaa myydä tuotantoaan itse tuotantopaikalla, joka siis näissä tapauksissa sijaitsee Suomen alueen ulkopuolella.

128 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana on arvioida kaikkien asian kannalta merkityksellisten tosiseikkojen tai oikeudellisten seikkojen – joihin kuuluu muun muassa se, että kotimainen tuotanto, jonka hyväksi kyseistä poikkeusta sovelletaan, on luonteeltaan rajallista, perinteistä ja käsiteollista, kuten Suomen hallitus on todennut unionin tuomioistuimelle esittämissään huomautuksissa – perusteella, onko kansanterveyttä ja yleistä järjestystä koskevien syiden, joihin Suomen viranomaiset ovat vedonneet, varsinainen tarkoitus sivuutettu ja käytetäänkö niitä siten, että muista jäsenvaltioista peräisin olevia tavaroita syrjitään tai että tiettyä kotimaista tuotantoa välillisesti suojellaan SEUT 36 artiklassa tarkoitetulla tavalla.

129 Kysymyksiin 5–8 on vastattava kaiken edellä esitetyn perusteella, että SEUT 34 ja SEUT 36 artiklaa on tulkittava siten, että kun pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen jäsenvaltion säännöstön mukaan myyjä, joka on sijoittautunut toiseen jäsenvaltioon, tarvitsee vähittäismyyntiluvan voidakseen tuoda alkoholijuomia vähittäismyyntiin ensin mainitussa jäsenvaltiossa asuville kuluttajille tilanteessa, jossa myyjä huolehtii kyseisten juomien kuljetuksesta tai antaa sen kolmannen tehtäväksi, mainitut artiklat eivät ole esteenä tällaiselle säännöstölle, kunhan tämä säännöstö on sellainen, että sillä voidaan taata tavoitellun päämäärän toteuttaminen eli tässä tapauksessa kansanterveyden ja yleisen järjestyksen suojelu, tätä päämäärää ei voida saavuttaa vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä vähintään yhtä tehokkaasti eikä kyseinen säännöstö ole mielivaltaisen syrjinnän keino tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peitelty rajoitus, minkä selvittäminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana.

## Oikeudenkäyntikulut

130 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (viides jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

**1) SEUT 110 artiklaa sekä pakkauksista ja pakkausjätteistä 20.12.1994 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 94/62/EY 1 artiklan 1 kohtaa ja 7 ja 15 artiklaa on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle jäsenvaltion säännöstölle, jonka mukaan eräistä juomapakkauksista kannetaan valmisteveroa mutta nämä pakkaukset ovat verottomia, jos ne kuuluvat toimivaan palautusjärjestelmään.**

**2) SEUT 34 ja SEUT 36 artiklaa on tulkittava siten, että kun pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen jäsenvaltion säännöstön mukaan myyjä, joka on sijoittautunut toiseen jäsenvaltioon, tarvitsee vähittäismyyntiluvan voidakseen tuoda alkoholijuomia vähittäismyyntiin ensin mainitussa jäsenvaltiossa asuville kuluttajille tilanteessa, jossa myyjä huolehtii kyseisten juomien kuljetuksesta tai antaa sen kolmannen tehtäväksi, mainitut artiklat eivät ole esteenä tällaiselle säännöstölle, kunhan tämä säännöstö on sellainen, että sillä voidaan taata tavoitellun päämäärän toteuttaminen eli tässä tapauksessa**

**kansanterveyden ja yleisen järjestyksen suojelu, tätä päämäärää ei voida saavuttaa vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä vähintään yhtä tehokkaasti eikä kyseinen säännöstö ole mielivaltaisen syrjinnän keino tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peitelty rajoitus, minkä selvittäminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana.**

Allekirjoitukset