

СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ  
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA  
SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE  
DEN EUROPÆISKE UNIONS DOMSTOL  
GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION  
EUROOPA LIIDU KOHUS  
ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ  
COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION  
COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE  
CÚIRT BHREITHIÚNAIS AN AONTAIS EORPAIGH  
SUD EUROPSKE UNIE  
CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA



LUXEMBOURG

EIROPAS SAVIENĪBAS TIESA  
EUROPOS SAJUNGOS TEISINGUMO TEISMAS  
AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA  
IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA TAL-UNJONI EWROPEA  
HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE  
TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA  
CURTEA DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE  
SÚDNY DVOR EURÓPSKEJ ÚNIE  
SODIŠČE EVROPSKE UNIJE  
EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIN  
EUROPEISKA UNIONENS DOMSTOL

## JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

YVES BOT

9 päivänä heinäkuuta 2015 <sup>1</sup>

**Asia C-198/14**

**Valev Visnapuu**

**vastaan**

**Kihlakunnansyyttäjä (Helsinki),**

**Suomen valtio – Tullihallitus**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Helsingin hovioikeus (Suomi))

Ennakkoratkaisupyyntö – SEUT 34 ja SEUT 110 artikla – Eräiden pantti- ja palautusjärjestelmään kuulumattomien juomapakkausten valmistevero – SEUT 34 ja SEUT 37 artikla – Valtion vähittäismyyntimonopoli – Vähittäismyyntiluvan vaatiminen toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneelta toimijalta, joka tuo kyseiseen jäsenvaltioon siellä vähittäismyyntiin tarkoitettuja alkoholijuomia

<sup>1</sup> – Alkuperäinen kieli: ranska.

1. Suomessa ympäristön ja kansanterveyden suojeleminen on turvattu muun muassa seuraavilla säännöksillä.
2. Eräiden juomapakkausten valmisteveroa koskevilla säännöksillä vapautetaan valmisteverosta juomapakkaukset, jotka kuuluvat toimivaan palautusjärjestelmään, jossa huolehditaan pakkausten uudelleentäytöstä tai kierrätyksestä.
3. Alkoholilla koskevilla säännöksillä perustetaan valtion alkoholiyhtiö Alko Oy (jäljempänä Alko), jolla on yksinoikeus harjoittaa alkoholijuomien vähittäismyyntiä, ja niissä muun muassa säädetään, että tiettyjen vähittäismyyntiin tarkoitettujen alkoholijuomien maahantuontiin tarvitaan vähittäismyyntilupa.
4. Nyt käsiteltävällä ennakkoratkaisupyynnöllään Helsingin hovioikeus tiedusteleo unionin tuomioistuimelta, miten ensiksi mainitut säännökset on SEUT 34 artiklan tai SEUT 110 artiklan perusteella ja jälkimmäiset säännökset SEUT 34 artiklan tai SEUT 37 artiklan perusteella luokiteltava.
5. Lisäksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa selvittää, onko mainittuja artikloja ja direktiivin 94/62/EY<sup>2</sup> 1 artiklan 1 kohtaa sekä 7 ja 15 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä kyseisen kaltaisille säännöksille.
6. Ennakkoratkaisupyynnö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat yhtäältä Valeo Visnapuu European Investment Group OÜ:n (jäljempänä EIG) edustajana ja toisaalta Helsingin kihlakunnansyyttäjä ja Suomen valtion puolesta Tullihallitus ja joka koskee yhtäältä valmisteveron kantamista palautusjärjestelmään kuulumattomista alkoholijuomien pakkauksista ja toisaalta vaatimusta, jonka mukaan tällaisten alkoholijuomien maahantuontiin ja vähittäismyyntiin tarvitaan vähittäismyyntilupa.
7. Selitän tässä ratkaisuehdotuksessa syyt, joiden vuoksi katson, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisia kansallisia säännöksiä, joilla tietyt juomapakkaukset vapautetaan valmisteverosta, jos ne kuuluvat palautusjärjestelmään, on arvioitava SEUT 110 artiklan kannalta ja pidettävä yhteensopivina kyseisen artiklan ja direktiivin 94/62 1 artiklan 1 kohdan sekä 7 ja 15 artiklan kanssa.
8. Lisäksi osoitan, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisia kansallisia säännöksiä, joilla perustetaan vähittäismyyntimonopoli ja asetetaan tiettyjen vähittäismyyntiin tarkoitettujen alkoholijuomien maahantuonnin edellytykseksi vähittäismyyntiluvan hankkiminen, on arvioitava SEUT 37 artiklan kannalta ja että viimeksi mainittua artiklaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä tällaisille säännöksille, kunhan monopolin rakenne ja toiminta järjestetään siten, että

<sup>2</sup> – Pakkauksista ja pakkausjätteistä 20.12.1994 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL L 365, s. 10).

jäsenvaltioiden kansalaisten syrjintä tavaroiden hankintaa tai myyntiä koskevissa ehtoissa suljetaan pois niin, ettei toisista jäsenvaltioista tuotavien tavaroiden kauppaa kohdella oikeudellisesti tai tosiasiallisesti huonommin kuin kotimaisten tavaroiden kauppaa, minkä todentaminen on kansallisen tuomioistuimen tehtävä.

## **I Asiaa koskevat oikeussäännöt**

### *A Unionin oikeus*

#### 1. EUT-sopimus

9. SEUT 34 artiklan mukaan ”jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet<sup>3</sup>] ovat kiellettyjä”.

10. SEUT 37 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot mukauttavat kaupallisia valtion monopolejaan niin, että tavaroiden hankintaa tai myyntiä koskevissa ehtoissa ei syrjitä jäsenvaltioiden kansalaisia.

Tämän artiklan määräyksiä sovelletaan kaikkiin toimielimiin, joiden välityksellä jäsenvaltio lain nojalla tai tosiasiallisesti suoraan tai välillisesti valvoo tai ohjaa jäsenvaltioiden välistä tuontia tai vientiä taikka olennaisesti vaikuttaa siihen. Näitä määräyksiä sovelletaan myös monopoleihin, jotka perustuvat valtion myöntämään yksinoikeuteen.”

11. SEUT 110 artiklan sanamuoto on seuraava:

”Jäsenvaltiot eivät määrää muiden jäsenvaltioiden tuotteille minkäänlaisia korkeampia välittömiä tai välillisiä sisäisiä maksuja, kuin ne välittömästi tai välillisesti määräävät samanlaisille kotimaisille tuotteille.

Jäsenvaltiot eivät liioin määrää muiden jäsenvaltioiden tuotteille sellaisia sisäisiä maksuja, joilla välillisesti suojellaan muuta tuotantoa.”

#### 2. Direktiivi 94/62

12. Direktiivin 94/62 1 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tämän direktiivin tarkoituksena on pakkauksista ja pakkausjätteistä huolehtimista koskevien kansallisten toimenpiteiden yhdenmukaistaminen, jotta voitaisiin toisaalta ehkäistä ja lieventää niiden 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 yhteisössä.”

<sup>3</sup> – Jäljempänä vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet.

13. Kyseisen direktiivin 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 perustamissopimuksen mukaisesti.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettut toimenpiteet ovat osa pakkauksia ja pakkausjätteitä koskevaa yleistä politiikkaa, ja niiden yhteydessä on otettava huomioon erityisesti ympäristönsuojelua ja kuluttajien terveyden turvaamista, turvallisuutta ja hygieniaa – – koskevat vaatimukset.”

14. Mainitun direktiivin 15 artiklassa, jonka otsikko on ”Taloudelliset ohjauskeinot”, säädetään seuraavaa:

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

## B Suomen oikeus

### 1. Laki eräiden juomapakkausten valmisteverosta

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

16. Kyseisen lain 6 §:ssä säädetään tiettyjen pakkausten verottomuudesta. Sen 1 momentin 1 kohdan mukaan verottomia ovat juomapakkaukset, jotka kuuluvat mainitun lain 3 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuun toimivaan palautusjärjestelmään.<sup>4</sup>

## 2. Alkoholilaki

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

18. Kyseisen lain 8 §:n, jonka otsikko on ”Alkoholijuomien ja väkiviinan kaupallinen maahantuonti ja väkiviinan maahantuontilupa”, 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Alkoholijuomia saa tuoda maahan ilman erillistä maahantuontilupaa omaa käyttöä varten sekä kaupalliseen tai muuhun elinkeinotarkoitukseen. Omaa kulutuskäyttöä varten tapahtuvasta maahantuonnista määrätään tarkemmin 10 §:n nojalla. Kaupallisessa tai muussa elinkeinotarkoituksessa alkoholijuomia käyttävä tarvitsee maahan tuotavan alkoholijuoman osalta toimintaansa tämän lain mukaisen erillisen luvan. – –”

19. Alkoholilain 13 §:n 1 momentin mukaan Alkolla on 14 §:ssä tarkoitettua myyntiä lukuun ottamatta yksinoikeus harjoittaa alkoholijuomien vähittäismyyntiä.

20. Mainitun lain 14 §:n, jonka otsikko on ”Vähittäismyyntilupa”, 1 ja 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”Käymisteitse valmistetun enintään 4,7 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävän alkoholijuoman vähittäismyyntiä saa alkoholiyhtiön lisäksi harjoittaa se, jolle lupaviranomainen on myöntänyt tätä koskevan vähittäismyyntiluvan.

Käymisteitse valmistetun enintään 13 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävän alkoholijuoman vähittäismyyntiä saa alkoholiyhtiön lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön määräämin ehdoin lupaviranomaisen luvalla harjoittaa se, jolle on myönnetty lupa kyseisen tuotteen valmistamiseen.”

<sup>4</sup> – Viimeksi mainitun pykälän mukaan toimivalla palautusjärjestelmällä tarkoitetaan sellaista panttiin perustuvaa järjestelmää, jossa juomien pakkaaja tai maahantuojaja yksin tai jätelaissa (1072/1993) tai Ahvenanmaan maakuntaa koskevassa vastaavassa lainsäädännössä tarkoitettulla tavalla on huolehtinut juomapakkausten uudelleentäytöstä tai kierrätyksestä siten, että pakkaus täytetään uudelleen tai hyödynnetään raaka-aineena.

## II Pääasian tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset

21. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että EIG, jonka kotipaikka on Virossa, on ylläpitänyt internetissä [www.alkotaxi.eu](http://www.alkotaxi.eu)-nimistä sivustoa, jonka kautta asiakkailta on ollut mahdollisuus ostaa erimerkkisiä mietoja ja väkeviä alkoholijuomia. EIG on järjestänyt osalle asiakkaista näiden ostamien alkoholijuomien kotiinkuljetuksen.

22. Asiassa on riidatonta, että EIG on 24.6.2009 ja 18.8.2009 välisenä aikana<sup>5</sup> jättänyt noudattamatta tiettyjä Suomen lainsäädännössä asetettuja velvoitteita siinä yhteydessä, kun se on toimittanut alkoholijuomia Suomeen.<sup>6</sup>

23. EIG:ltä on nimittäin jäänyt maksamatta 23 144,89 euroa alkoholijuomaveroa tuotaessa kyseisiä tavaroita Suomeen sekä 5 233,52 euroa tavaroiden vähittäismyyntipakkauksista suoritettavaa juomapakkausveroa. Jälkimmäistä veroa kannetaan, jos juomapakkaus ei kuulu palautusjärjestelmään, kuten oli pääasiassa kyseessä olevien juomien tapauksessa.

24. Lisäksi Visnapuu on EIG:n edustajana tuonut alkoholijuomia Suomeen ja toimittanut niitä osalle suomalaisista asiakkaista kotiin, vaikkei hänellä ole maahantuontiin vaadittavaa vähittäismyyntilupaa.

25. Tästä syystä Helsingin kihlakunnansyyttäjä nosti Visnapuuta vastaan syytteen törkeästä veropetoksesta ja alkoholirikoksesta.

26. Helsingin käräjäoikeus tuomitsi 26.9.2012 antamallaan ratkaisulla Visnapuun kahdeksan kuukauden ehdolliseen vankeusrangaistukseen ja velvoitti hänet suorittamaan vahingonkorvausta Suomen valtiolle maksamattomia veroja vastaavan määrän eli 28 378,40 euroa korkoineen.

27. Visnapuu on valittanut tästä ratkaisusta. Hän väittää ensinnäkin, että juomapakkausverolaki on välillisesti syrjivä ja siten SEUT 110 artiklan vastainen. Toiseksi hän väittää, että alkoholilaissa, jonka mukaan tiettyjen alkoholijuomien maahantuontiin vaaditaan vähittäismyyntilupa, on kyseessä tuonnin määrällinen rajoitus tai vaikutukseltaan vastaava toimenpide ja että se on siten ristiriidassa SEUT 34 artiklan kanssa. Visnapuun mukaan tällaista vaatimusta ei voida perustella myöskään SEUT 36 artiklalla.

28. Helsingin kihlakunnansyyttäjä ja Tullihallitus väittävät, että juomapakkausverolaki sen enempää kuin alkoholilakikaan eivät ole unionin oikeuden vastaisia.

<sup>5</sup> – Jäljempänä riidanalainen ajanjakso.

<sup>6</sup> – Ennakkoratkaisupyynnössä täsmennetään, että riidanalaisen ajanjakson aikana EIG toi Suomeen 4 507,30 litraa olutta, 1 499,40 litraa siideriä, 238,70 litraa viiniä ja 3 452,30 litraa väkeviä alkoholijuomia.

29. Helsingin kihlakunnansyyttäjä katsoo, että juomapakkausverolakia olisi arvioitava ainoastaan SEUT 110 artiklan kannalta ja että se myös on yhteensopiva tämän artiklan kanssa. Alkoholilakia ei kihlakunnansyyttäjän mukaan pidä arvioida SEUT 34 artiklan vaan SEUT 37 artiklan perusteella.

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

- ”1) Onko Suomen juomapakkausverojärjestelmän [ts. ao. lain], 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 tarkoitettulla 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 [ts. ao. lakia] 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 [kyseiseen jäsenvaltioon] ja jonka mukaan muutoin maahantuontiin vaaditaan alkoholilain mukainen lupa, 34 artiklan vastainen määrällinen rajoitus tai [vaikutukseltaan] vastaava toimenpide?

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

### III Tarkastelu

#### *A Alustavat huomautukset*

31. Kansallisen tuomioistuimen esittämät ennakkoratkaisukysymykset liittyvät kahteen suomalaiseen säädökseen.

32. Neljä ensimmäistä ennakkoratkaisukysymystä koskevat juomapakkausverolakia, kun taas kysymykset 5–8 liittyvät alkoholilakiin. Käsittelen ensin ennakkoratkaisukysymyksiä 1–4 yhdessä ja tutkin sen jälkeen kysymyksiä 5–8.

33. Vaikka nämä kaksi säädöstä ovat toisistaan erillisiä, on huomattava, että pääasiassa kyseessä oleva tilanne on kummankin kohdalla sama.

34. Huomautan, että asiakirja-aineistosta ilmenee, että Visnapuu on myynyt alkoholijuomia internetissä ja itse kuljettanut ne ostajille Suomeen. Kuten jo totesin, Visnapuu ei kiistä näitä tosiseikkoja, ja niitä on siten pidettävä selvitettyinä. Onko Visnapuuta näin ollen pidettävä etämyyjänä, joka on harjoittanut alkoholijuomien maahantuontia ja vähittäismyyntiä Suomessa?

35. Asiakirja-aineiston perusteella tähän kysymykseen on vastattava myöntävästi.

36. Kuten Suomen hallituksen kirjallisissa huomautuksissa todetaan, alkoholilain mukaan se, että Visnapuun kaltainen etämyyjä kuljettaa alkoholijuomat Suomeen ja luovuttaa ne itse suomalaiselle asiakkaalle, on katsottava Suomessa tapahtuvaksi alkoholijuomien vähittäismyynniksi. Sen sijaan silloin, kun omistusoikeus alkoholijuomiin on siirtynyt ulkomailla, minkä jälkeen tilaaja itse tai myyjästä riippumaton kuljetusliike kuljettaa alkoholijuomat Suomeen, on kyse Suomen rajojen ulkopuolella tapahtuneesta myynnistä.

37. Asiakirja-aineistosta ilmenee, että tämä alkoholilain tulkinta perustuu Suomen viranomaisten ohjeistuksiin ja tiedotteisiin. Erityisesti ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa näihin teksteihin esitellessään asiaan sovellettavat kansalliset säännökset.



38. Nyt tarkasteltavassa tapauksessa ratkaisu on ilmeinen. Visnapuun ostamien kaltaisten aineellisten hyödykkeiden eli lajiesineiden myynnissä omistusoikeus siirtyy luovutushetkellä. Koska luovutus on tapahtunut Suomessa, oikeudellisesti katsottuna kauppa on saatettu päätökseen Suomen alueella.

39. Käsiteltävässä asiassa on siis pidettävä selvitettyinä, että Visnapuu on tuonut alkoholijuomia maahan ja sen jälkeen harjoittanut niiden vähittäismyyntiä.

40. Tarkastelen seuraavaksi kansallisen tuomioistuimen esittämiä ennakkoratkaisukysymyksiä tästä lähtökohdasta käsin.

#### *B Ennakkoratkaisukysymykset 1–4*

41. Neljällä ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään, jotka on aiheellista tutkia yhdessä, kansallinen tuomioistuin pyrkii lähinnä selvittämään, kuuluvatko juomapakkausverolaissa säädetyn kaltaiset kansalliset säännökset, joiden mukaan juomapakkausveroa kannetaan, jos pakkaus ei kuulu palautusjärjestelmään, SEUT 110 artiklan vai SEUT 34 artiklan soveltamisalaan ja ovatko nämä säännökset yhteensopivia tapauksessa sovellettavan artiklan kanssa.

42. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin myös tiedustelee, ovatko mainitut säännökset direktiivin 94/62 1 artiklan 1 kohdan sekä 7 ja 15 artiklan mukaisia.

43. Jotta ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle voitaisiin antaa hyödyllinen vastaus, tutkin ensin kysymystä siitä, miten juomapakkausverolaki on luokiteltava. Onko se SEUT 34 artiklassa tarkoitettu määrällinen rajoitus tai vaikutukseltaan vastaava toimenpide vai onko sitä pidettävä SEUT 110 artiklassa mainittuna ”sisäisenä maksuna”?

44. Sen jälkeen selvitän, onko mainittu laki yhteensopiva direktiivin 94/62 asiaa koskevien säännösten ja SEUT 110 artiklan kanssa.

#### *1. SEUT 34 ja SEUT 110 artiklan soveltamisalat*

45. Aluksi on todettava, että EUT-sopimus sisältää kolmenlaisia määräyksiä, joissa kielletään jäsenvaltioiden välisen tavaroiden kaupan esteet. Kyseessä ovat SEUT 28 ja SEUT 30 artikla, SEUT 34–SEUT 36 artikla ja SEUT 110 artikla.<sup>7</sup>

46. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole tarkastellut kysymystä tuontitulleja ja niitä vaikutukseltaan vastaavia maksuja koskevien SEUT 28 ja SEUT 30 artiklan sovellettavuudesta, eikä sitä tuoda esiin kirjallisissa huomautuksissa.

<sup>7</sup> – Ks. julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus *De Danske Bilimportører* (C-383/01, EU:C:2003:116, 2 kohta).

47. Ollakseni perusteellinen selitän lyhyesti, mistä syistä katson, että näiden määräysten soveltaminen on suljettava pois.

48. Pääasiassa kyseessä olevan kaltainen vero ei selvästikään ole varsinainen tulli.

49. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä kuitenkin ilmenee, että tavaroille yksipuolisesti asetettu vero tai maksu, jonka perusteena on valtion rajan ylittäminen, on SEUT 28 ja SEUT 30 artiklassa tarkoitettu vaikutukseltaan vastaava maksu, jos se ei ole varsinainen tulli; asia on näin riippumatta veron tai maksun määrän vähäisyydestä, nimikkeestä ja kantamistavasta.<sup>8</sup>

50. Asiakirja-aineistosta ilmenee, että pääasiassa kyseessä olevaa valmisteveroa kannetaan tietyistä juomapakkauksista, jotka eivät kuulu palautusjärjestelmään Suomessa. Toisin sanoen ainoastaan juomapakkaukset, jotka kuuluvat tällaiseen palautusjärjestelmään, ovat verottomia.

51. Riidanalaista veroa ei siis kanneta sen perusteella, että juomapakkaukset ylittäisivät valtioiden välisen rajan, vaan siitä syystä, että ne eivät kuulu palautusjärjestelmään. Juomapakkauksissa säädettyä valmisteveroa ei siten voida pitää tullia vaikutukseltaan vastaavana maksuna.

52. Koska SEUT 28 ja SEUT 30 artiklan soveltaminen voidaan nyt käsiteltävässä asiassa sulkea pois, on seuraavaksi määritettävä, sovelletaanko siinä SEUT 34 tai SEUT 110 artiklaa.

53. Sekä Visnapuu että Suomen hallitus ja Euroopan komissio katsovat kirjallisissa huomautuksissaan, ettei juomapakkauksilakiin sovelleta SEUT 34 artiklaa vaan SEUT 110 artiklaa.<sup>9</sup>

54. Olen tästä samaa mieltä.

55. Tältä osin on todettava, että SEUT 34 artiklassa kielletään jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet. Unionin tuomioistuin on tulkinnut vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden käsitettä laajasti siten, että sillä tarkoitetaan kaikkia kansallisia

<sup>8</sup> – Ks. tuomio Brzeziński (C-313/05, EU:C:2007:33, 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio Orgacom (C-254/13, EU:C:2014:2251, 23 kohta).

<sup>9</sup> – Tässä yhteydessä on huomautettava, että Ruotsin ja Norjan hallitukset eivät ota laisinkaan kantaa tähän kysymykseen, että Visnapuu katsoo SEUT 34 artiklaa sovellettavan ainoastaan toissijaisesti ja että Suomen hallituskin arvioi juomapakkauksilain yhteensopivuutta SEUT 34 artiklan kanssa ainoastaan siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin katsoo, että sitä sovelletaan.

toimenpiteitä, jotka voivat tosiasiallisesti tai mahdollisesti rajoittaa yhteisön sisäistä kauppaa suoraan tai välillisesti.<sup>10</sup>

56. SEUT 110 artiklassa puolestaan kielletään määräämästä muiden jäsenvaltioiden tuotteille korkeampia sisäisiä veroja tai maksuja kuin on määrätty samanlaisille kotimaisille tuotteille sekä sellaisia sisäisiä veroja tai maksuja, joilla välillisesti suojellaan muuta tuotantoa.<sup>11</sup> Toisin kuin SEUT 34 artiklassa, SEUT 110 artiklassa ei kuitenkaan kielletä itse maksuja vaan niiden syrjivä tai suojaava vaikutus, joten SEUT 110 artiklan noudattamiseen riittää syrjinnän tai suojelun lopettaminen.<sup>12</sup>

57. Lisättäköön, että SEUT 34 artiklan soveltamisalaan kuuluva kansallinen toimenpide voidaan oikeuttaa jollakin SEUT 36 artiklassa tai unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä mainitulla syyllä, jolloin kiello ei koske sitä. SEUT 110 artiklaa sovellettaessa tällaista oikeuttamismahdollisuutta ei kuitenkaan ole.

58. Edellä esitetystä ilmenee, että SEUT 34 ja SEUT 110 artiklan soveltamisalat ja niiden soveltamisen vaikutukset eroavat selvästi toisistaan.

59. Tätä taustaa vasten ei ole yllättävää, että unionin tuomioistuin on todennut, että SEUT 34 artiklan soveltamisalaan eivät kuulu EUT-sopimuksen muissa erityismääräyksissä tarkoitetut kaupan esteet ja että SEUT 28 ja SEUT 30 sekä SEUT 110 artiklassa tarkoitetut veronluonteiset tai vaikutuksiltaan tullia vastaavat kaupan esteet eivät kuulu SEUT 34 artiklassa olevan kiellon piiriin.<sup>13</sup>

60. SEUT 28 ja SEUT 30 artiklan tapaan SEUT 110 artiklaa on pidettävä *lex specialis* -tyyppisenä yleismääräyksenä, kun taas SEUT 34 artiklan, jonka soveltamisala on yleismääräyksenä erittäin laaja, on tarkoitus toimia eräänlaisena turvaverkkona.<sup>14</sup> SEUT 30, SEUT 34 ja SEUT 110 artiklasta on vielä todettava, että ainoastaan yhtä niistä voidaan soveltaa aina yhteen tiettyyn kansalliseen toimenpiteeseen.<sup>15</sup>

<sup>10</sup> – Ks. tuomio Dassonville (8/74, EU:C:1974:82, 5 kohta).

<sup>11</sup> – Ks. tuomio De Danske Bilimportører (C-383/01, EU:C:2003:352, 36 kohta) ja tuomio Brzeziński (C-313/05, EU:C:2007:33, 27 kohta).

<sup>12</sup> – Ks. julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus De Danske Bilimportører (C-383/01, EU:C:2003:116, 28 kohta).

<sup>13</sup> – Ks. tuomio Lornoy ym. (C-17/91, EU:C:1992:514, 14 kohta) ja tuomio De Danske Bilimportører (C-383/01, EU:C:2003:352, 32 kohta).

<sup>14</sup> – Ks. julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus De Danske Bilimportører (C-383/01, EU:C:2003:116, 30 kohta).

<sup>15</sup> – Ibidem. Ratkaisuehdotuksensa 32 kohdassa julkisasiamies Jacobs katsoo, että koska näiden kolmen artiklan soveltamisalat eroavat toisistaan, ainoastaan yhtä niistä voidaan soveltaa aina

61. Edellä esitetyn perusteella on ensiksi tutkittava, kuuluuko juomapakkauusverolaki SEUT 110 artiklan soveltamisalaan, ja vain siinä tapauksessa, että vastaus on kieltävä, on tutkittava, kuuluuko kyseinen laki SEUT 34 artiklan soveltamisalaan.<sup>16</sup>

62. Katson komission tapaan, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen valmistevero on selvästi veronluonteinen. Muistutan, että kyseessä on eräistä juomapakkauuksista Suomen valtiolle maksettava valmistevero.

63. Lisäksi on huomattava asiakirja-aineistosta ilmenevän, että mainittua valmisteveroa kannetaan juomapakkausten alkuperästä tai niiden käyttötarkoituksesta riippumatta. Muistutettakoon, että sitä sovelletaan järjestelmällisesti tietyntyyppisiin juomapakkauksiin samojen objektiivisten perusteiden mukaisesti eli litralta pakattua tuotetta, jos pakkaus ei kuulu palautusjärjestelmään.

64. Mielestäni pääasiassa kyseessä olevan kaltainen vero, jota ei kanneta siitä syystä, että tavarat ylittävät veron säätäneen valtion rajan, vaan sen perusteella, että ne eivät niitä markkinoille saatettaessa kuulu palautusjärjestelmään, ja jota sovelletaan sekä maahantuotuihin että kyseisessä jäsenvaltiossa valmistettuihin tavariin, sisältyy yleiseen sisäiseen verojärjestelmään, ja näin ollen sitä on arvioitava SEUT 110 artiklan perusteella.<sup>17</sup>

65. Koska katson, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaista verotoimenpidettä on arvioitava SEUT 110 artiklan perusteella, sitä ei ole tarpeen tutkia SEUT 34 artiklan kannalta.

2. Juomapakkauusverolain yhteensopivuus SEUT 110 artiklan ja direktiivin 94/62 1 artiklan 1 kohdan sekä 7 ja 15 artiklan kanssa

66. Kuten komission kirjallisissa huomautuksissa aivan oikein todetaan, asiaan liittyy seuraava esikysymys. Onko direktiivin 94/62 1 artiklan 1 kohdalla sekä 7 ja 15 artiklalla toteutettu tyhjentävä yhdenmukaistaminen niin, että juomapakkauusverolakia pitäisi arvioida yksinomaan näiden säännösten perusteella?

67. Tämä on tärkeä kysymys, koska vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että kun ala on unionin tasolla yhdenmukaistettu tyhjentävästi, kaikkia siihen

yhteen tiettyyn toimenpiteeseen (ks. vastaavasti julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus Brzeziński, C-313/05, EU:C:2006:598, 31 ja 32 kohta).

<sup>16</sup> – Ibidem, ratkaisuehdotuksen 33 kohta.

<sup>17</sup> – Ks. vastaavasti tuomio De Danske Bilimportører (C-383/01, EU:C:2003:352, 34 kohta) ja tuomio Brzeziński (C-313/05, EU:C:2007:33, 23 ja 24 kohta) sekä määräys Kawala (C-134/07, EU:C:2007:770, 26 kohta).

liittyviä kansallisia toimia on arvioitava suhteessa kyseiseen yhdenmukaistamistoimeen eikä suhteessa primaarioikeuden määräyksiin.<sup>18</sup>

68. Katson komission tapaan, että juomapakkausten palautusjärjestelmien organisoimisen alalla direktiivin 94/62 yhdenmukaistamisvaikutus on kuitenkin rajallinen.<sup>19</sup>

69. Tässä yhteydessä on todettava unionin tuomioistuimen katsoneen, että ”toisin kuin pakkausten merkintöjä ja tunnistusta sekä niiden koostumusta, uudelleenkäytettävyyttä ja hyödynnettävyyttä koskevia vaatimuksia, joista säädetään direktiivin 94/62 8–11 artiklassa ja sen liitteessä II, pakkausten uudelleenkäytön edistämiseen tarkoitettujen kansallisten järjestelmien organisoimista ei – – ole täysin yhdenmukaistettu”.<sup>20</sup>

70. Direktiivin 94/62 7 artiklan 1 kohdassa toki vahvistetaan, että jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet palautus-, keruu- ja hyödyntämisjärjestelmien käyttöön ottamiseksi, ja säädetään niiden järjestämisestä.<sup>21</sup>

71. Kyseisen säännöksen sanamuodon perusteella jäsenvaltioilla on kuitenkin tiettyä liikkumavaraa siinä, miten järjestelmät käytännössä järjestetään. Siinä nimittäin säädetään yleisesti, että tällaisia järjestelmiä on sovellettava syrjintää harjoittamatta myös tuontituotteisiin, myös järjestelmiin pääsyä koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen ja siitä mahdollisesti perittävien maksujen osalta. Lisäksi mainitussa säännöksessä viitataan nimenomaisesti EUT-sopimukseen ja täsmennetään, että järjestelmät on suunniteltava siten, että vältetään ”perustamissopimuksen mukaisesti” kaupan esteet ja kilpailun vääristyminen.

72. Lisäksi direktiivin 94/62 15 artiklassa, joka koskee ”taloudellisia ohjauskeinoja”, jätetään jäsenvaltioille laaja harkintavalta näiden keinojen valinnassa. Jos nimittäin yhdenmukaistamistoimenpiteitä ei toteuteta, jäsenvaltiot voivat 15 artiklan mukaan Euroopan unionin ympäristöpolitiikan periaatteiden, kuten saastuttaja maksaa -periaatteen mukaisesti ja EUT-sopimuksesta johtuvia velvoitteita noudattaen toteuttaa toimenpiteitä direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi.

<sup>18</sup> – Ks. tuomio Radlberger Getränkegesellschaft ja S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

<sup>19</sup> – Ks. vastaavasti komission tiedonanto – Juomapakkaukset, panttijärjestelmät ja tavaroiden vapaa liikkuvuus (EUVL 2009, C 107, s. 1).

<sup>20</sup> – Ks. tuomio komissio v. Saksa (C-463/01, EU:C:2004:797, 44 kohta) ja tuomio Radlberger Getränkegesellschaft ja S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799, 56 kohta).

<sup>21</sup> – Ks. tuomio komissio v. Saksa (C-463/01, EU:C:2004:797, 43 kohta).

73. Muistettakoon, että mainitun direktiivin ”tarkoituksena on pakkauksista ja pakkausjätteistä huolehtimista koskevien kansallisten toimenpiteiden yhdenmukaistaminen, jotta voitaisiin toisaalta ehkäistä ja lieventää niiden 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 yhteisössä”<sup>22</sup>.

74. Kuten Suomen hallitus suullisessa käsittelyssä täsmensi, pääasiassa kyseessä olevasta valmisteverosta säädettiin direktiivin 94/62 15 artiklan perusteella ja saastuttaja maksaa -periaatteen mukaisesti.

75. Edellä esitetystä seuraa, että koska mainitun direktiivin asiaa koskevilla säännöksillä ei ole toteutettu tyhjentävää yhdenmukaistamista, pääasiassa kyseessä olevan kaltaista valmisteverotukseen perustuvaa kansallista juomapakkausten käsittelyjärjestelmää on arvioitava SEUT 110 artiklan ensimmäisen kohdan perusteella.<sup>23</sup>

76. Tästä on todettava, että SEUT 110 artiklan tarkoituksena on turvata tavaroiden vapaa liikkuvuus jäsenvaltioiden välillä normaaleissa kilpailuolosuhteissa poistamalla kaikenlainen suojaaminen, joka voi johtua muista jäsenvaltioista peräisin olevia tuotteita syrjivän sisäisen verotuksen soveltamisesta.<sup>24</sup> Artiklan on siis taattava sisäisen verotuksen täydellinen neutraalius kotimaisten ja maahantuotujen tuotteiden välisen kilpailun suhteen.<sup>25</sup>

77. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltion verojärjestelmää voidaan pitää SEUT 110 artiklan kanssa yhteensopivana ainoastaan, jos järjestelmä on rakenteeltaan sellainen, ettei se missään olosuhteissa mahdollista maahantuotujen tuotteiden verottamista kotimaisia tuotteita ankarammin ja näin ollen sillä ei missään tapauksessa ole syrjivää vaikutusta.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> – Ks. direktiivin 94/62 1 artiklan 1 kohta.

<sup>23</sup> – Huomautan, ettei asiakirja-aineistosta mitenkään ilmene, että juomapakkausten valmisteverolla suojeltaisiin kilpailevaa kansallista alkoholijuomapakkausten tuotantoa. Pääasiassa kyseessä olevaa valmisteveroa ei siten voida arvioida SEUT 110 artiklan toisen kohdan perusteella.

<sup>24</sup> – Ks. tuomio *Stadtgemeinde Frohnleiten ja Gemeindebetriebe Frohnleiten* (C-221/06, EU:C:2007:657, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio *Tatu* (C-402/09, EU:C:2011:219, 34 kohta).

<sup>25</sup> – Ks. tuomio *De Danske Bilimportører* (C-383/01, EU:C:2003:352, 37 kohta) ja tuomio *Tatu* (C-402/09, EU:C:2011:219, 35 kohta).

<sup>26</sup> – Ks. tuomio *Brzeziński* (C-313/05, EU:C:2007:33, 40 kohta); tuomio *Stadtgemeinde Frohnleiten ja Gemeindebetriebe Frohnleiten* (C-221/06, EU:C:2007:657, 50 kohta) ja tuomio *Oil Trading Poland* (C-349/13, EU:C:2015:84, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

78. Unionin tuomioistuin on myös myöntänyt, että SEUT 110 artiklaa on tulkittava sillä tavalla laajentavasti, että se kattaa kaikki verotukselliset toimenpiteet, jotka voivat suoraan tai välillisesti heikentää kotimaisten tuotteiden ja maahantuotujen tuotteiden kohtelun yhdenvertaisuutta. Siinä määrättyä kieltoa on siten sovellettava aina, kun verotus on omiaan tekemään muista jäsenvaltioista peräisin olevien tuotteiden tuonnin vähemmän houkuttelevaksi ja näin suosimaan kansallista tuotantoa.<sup>27</sup>

79. Totean, että juomapakkausverolailalla perustetussa verotusjärjestelmässä ei muodollisesti erotella juomapakkauksia niiden alkuperän mukaan.

80. Asiakirja-aineistosta ilmenee, että pääasiassa kyseessä olevaa valmisteveroa kannetaan kotimaisista ja maahantuoduista tuotteista samojen edellytysten ja samojen kantotapojen mukaisesti. Muistutettakoon, että nyt tarkasteltavassa tapauksessa veron määrä on sama maahantuoduille ja kotimaisille juomapakkauksille ja että sekä maahantuodut että kotimaiset pakkaukset vapautetaan verosta, jos ne kuuluvat palautusjärjestelmään. Kuten Suomen hallituksen kirjallisissa huomautuksissa korostetaan, edellytykset pääasiassa kyseessä olevan valmisteveron maksamiselle ja edellytykset vapautua kyseisestä verosta ovat siis samat kotimaisille ja ulkomaisille toimijoille.

81. Lisäksi Suomen hallitus täsmensi suullisessa käsittelyssä, että palautusjärjestelmään kuulumattomien juomapakkausten keruusta, kuljetuksesta ja kierrätyksestä aiheutuu merkittäviä kuluja toimijoille, jotka päättävät olla liittymättä saastuttaja maksaa -periaatteen mukaiseen palautusjärjestelmään. Valmistevero on säädetty niille kannustimeksi, ja Suomen hallitus on vahvistanut sen tasolle, jolla voidaan hankkia huomattavasti tuloja ympäristönsuojelutoimiin.<sup>28</sup>

82. Katson komission tapaan, että valmistevero, jolla kannustetaan pakkausten kierrättämiseen, raaka-aineena hyödyntämiseen tai uudelleentäyttöön, vastaa direktiivin 94/62 1 artiklassa säädettyä tavoitetta lieventää pakkausjätteiden ympäristövaikutuksia.

83. Vaikka suoran syrjinnän edellytykset eivät täyty, sisäinen vero tai vero voi kuitenkin olla välillisesti syrjivä sillä olevien vaikutusten vuoksi.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> – Ks. tuomio Bergandi (252/86, EU:C:1988:112, 25 kohta) ja tuomio Stadtgemeinde Frohnleiten ja Gemeindebetriebe Frohnleiten (C-221/06, EU:C:2007:657, 40 kohta).

<sup>28</sup> – Suomen hallituksen kirjallisista huomautuksista ilmenee, että panttimaksuun perustuva kierrätysjärjestelmä toimii käytännössä erittäin tehokkaasti. Vuonna 2011 juomapakkausten kierrätysasteet olivat uudelleenkäytettäville juomapakkauksille noin 97 prosenttia ja kertaalleen täytettäville juomapakkauksille noin 96 prosenttia (metalli), 91 prosenttia (lasi) ja 96 prosenttia (PET-muovi).

<sup>29</sup> – Ks. tuomio Tatu (C-402/09, EU:C:2011:21, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

84. Visnapuun mukaan pääasiassa kyseessä olevan kaltainen valmistevero on nimenomaan välillisesti syrjivä.

85. Hänen mukaansa ulkomaisten toimijoiden liittymiselle juomapakkausten palautusjärjestelmään on useita esteitä, joiden vuoksi EIG:n on ollut mahdotonta liittyä tähän järjestelmään riidanalaisen ajanjakson aikana.

86. Liittymisen on estänyt muun muassa se, että olemassa olevista järjestelmistä vain yksi hyväksyy jäsenikseen ulkomaisia toimijoita, ja se, että pakkauksissa on oltava painettuna suomalainen EAN-koodi (European Article Numbering),<sup>30</sup> mikä tarkoittaa, että toimijan pitää tehdä oma pakkaus ainoastaan Suomen markkinoille. Suullisessa käsittelyssä Visnapuu korosti, että palautusjärjestelmään liittyminen on mahdotonta pääasiallisesti siitä syystä, että jäsenyydestä aiheutuu maahantuojille niin paljon kustannuksia.<sup>31</sup> Pienelle tai keskisuurelle toimijalle tämänkaltaiseen järjestelmään liittyminen ei siten ole taloudellisesti mielekäästä.

87. Lisäksi Visnapuu katsoo, että oman järjestelmän luominen on EIG:n kaltaiselle ulkomaiselle toimijalle käytännössä mahdotonta, kun otetaan huomioon vähimmäiskiintiöt ja vaatimukset järjestelmän tosiasiallisesta toimivuudesta ja tämän todistamisesta.

88. Visnapuun mukaan se, että palautusjärjestelmään liittyminen tai oman järjestelmän luominen on maahantuojalle mahdotonta ja että siitä huolimatta tällaiseen järjestelmään kuulumisen on edellytyksenä valmisteverosta vapauttamiselle, merkitsee sitä, että käytännössä valmistevero kannetaan ainoastaan tuontituotteista, ja se on siten SEUT 110 artiklan vastainen.

89. Huomautan tästä, että asiakirja-aineistosta ilmenee, että palautusjärjestelmään liittymisen ehdot ovat nyt tarkasteltavassa tapauksessa samat kaikille, niin ulkomaisille kuin kotimaisillekin toimijoille.<sup>32</sup> Visnapuun kaltaisten maahantuojien tapaan kotimaisten pienten tai keskisuurten toimijoiden

<sup>30</sup> – Viivakoodi, jota käytetään tuotteen tunnistamiseen.

<sup>31</sup> – Hänen mukaansa suomalaisen juomapakkausten palautusjärjestelmän jäsenmaksu on kierrätyslasi-pullojen osalta vähintään 3 600 euroa ja juomatölkkiä osalta 6 200 euroa. Lisäksi on maksettava koodimaksu kustakin järjestelmään rekisteröitävästä tuotteesta, panttimaksu ja kierrätysmaksu, joka perustuu tuotteiden myyntivolyyymiin.

<sup>32</sup> – Kirjallisissa huomautuksissaan Suomen hallitus täsmentää, että Suomen Palautuspakkaus Oy (jäljempänä PALPA) ja sen tytäryhtiö Palpa Lasi Oy ylläpitävät suurimpia palautusjärjestelmiä Suomessa ja että PALPAn palautusjärjestelmiin liittymisen ehdot ja hinnat ovat avoimesti esillä suomeksi, englanniksi ja ruotsiksi PALPAn internetsivuilla.



on täytettävä nämä ehdot päättäessään liittyä palautusjärjestelmän jäseniksi, ja niille aiheutuu siihen liittymisestä saman verran kuluja.<sup>33</sup>

90. Kuten Suomen hallitus perustellusti huomauttaa, tästä seuraa, että ulkomaisilla toimijoilla ja kotimaisilla toimijoilla on yhtäläiset mahdollisuudet liittyä kansalliseen palautusjärjestelmään välttääkseen juomapakkausten valmisteveron maksamisen.

91. En liioin ymmärrä, millä tavoin Visnapuun kaltaisella ulkomaisella toimijalla olisi kotimaiseen toimijaan verrattuna epäsuotuisat mahdollisuudet perustaa oma järjestelmä, kun kerran jälkimmäisen on täytettävä samat vaatimukset.

92. Edellä esitetyn perusteella on mielestäni selvää, ettei palautusjärjestelmään liittymisen tai oman järjestelmän perustamisen ehtoja voida lähtökohtaisesti pitää välillisesti syrjivinä.

93. Sama pätee juomapakkausten palautusjärjestelmää koskevan juomapakkausverolain yhteensopivuuteen direktiivin 94/62 7 artiklan kanssa.<sup>34</sup>

94. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella katson, että juomapakkausverolain kaltaista kansallista lainsäädäntöä, jonka mukaan juomapakkaukset ovat verottomia, jos ne kuuluvat palautusjärjestelmään, on arvioitava SEUT 110 artiklan perusteella. Sitä ja direktiivin 94/62 1 artiklan 1 kohtaa sekä 7 ja 15 artiklaa on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä kyseiselle lainsäädännölle.

95. Koska SEUT 34 artikla ei mielestäni ole sovellettavissa, kansallisen tuomioistuimen esittämiin kolmanteen ja neljänteen ennakkoratkaisukysymykseen ei ole tarpeen vastata.

#### *C Ennakkoratkaisukysymykset 5–8*

96. Neljällä viimeisellä ennakkoratkaisukysymyksellään, joita myös on syytä tarkastella yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa lähinnä selvittää, onko alkoholilain 8 §:n 1 momentin kaltaista kansallista säännöstä, jonka mukaan alkoholijuomien maahantuontiin elinkeinotarkoituksessa tarvitaan erillinen lupa, arvioitava SEUT 34 artiklan vai SEUT 37 artiklan perusteella tilanteessa, jossa suomalainen ostaja on etämyyntiteitse ostanut muussa

<sup>33</sup> – On muistettava, ettei juomapakkausten palautusjärjestelmään liittyminen ole pakollista. Toimija voi päättää, että se mieluummin maksaa valmisteveron kuin kantaa liittymisestä aiheutuvat kulut.

<sup>34</sup> – Muistutan siitä, että kyseisen direktiivin 7 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan kansallisia palautusjärjestelmiä 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.

jäsenvaltiossa kuin Suomen tasavallassa toimivalta myyjältä alkoholijuomia, jotka myyjä kuljettaa Suomeen, ja onko tällaista säännöstä pidettävä yhteensopivana tapauksessa sovellettavan artiklan kanssa.

97. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että kansallinen tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta nimenomaan sitä, onko alkoholilain 8 §:n 1 momentti yhteensopiva EUT-sopimuksen kolmannen osan II osaston 3 luvun määräysten kanssa, joissa kielletään jäsenvaltioiden väliset määrälliset rajoitukset.<sup>35</sup>

98. Katson kaikkien menettelyyn osallistuneiden hallitusten tapaan, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa alkoholijuomien maahantuonnin tarkoituksena on juomien ”vähittäismyynti”, alkoholilain 13 ja 14 §, jotka koskevat alkoholijuomien vähittäismyyntimonopolia ja tiettyjä alkoholijuomia koskevaa vähittäismyyntilupavaatimusta, on otettava huomioon arvioitaessa alkoholilain 8 §:n 1 momentin yhteensopivuutta asiaa koskevien unionin oikeuden määräysten kanssa.

99. Ensin on tarpeellista esitellä nämä kansalliset säännökset, sellaisina kuin ne ilmenevät asiakirja-aineistosta.

1. Suomalainen alkoholijuomien vähittäismyyntimonopoli ja tiettyjä alkoholijuomia koskeva vähittäismyyntilupavaatimus

100. Liittyessään unioniin Suomen tasavallan oli mukautettava alkoholijuomien myyntiä koskevaa kaupallista valtion monopoliaan unionin oikeuden sääntöjen ja erityisesti SEUT 37 artiklan noudattamiseksi.<sup>36</sup>

101. Tämän vuoksi Suomen tasavalta suostui purkamaan alkoholijuomien tuontia, vientiä, valmistusta ja tukkumyyntiä koskevat yksinoikeudet<sup>37</sup> 8.12.1994 säätämällään alkoholilailla.<sup>38</sup>

102. Alkoholilain 8 §:n 1 momentista, luettuna yhdessä 13 §:n kanssa, ilmenee, että suomalainen monopoli, joka kuuluu Suomen valtion kokonaan omistamalle Alkolle, koskee pelkästään alkoholijuomien vähittäismyyntiä.

103. Muistutan, että alkoholilain 13 §:n 1 momentin mukaan Alkolla on ”yksinoikeus harjoittaa alkoholijuomien vähittäismyyntiä”.<sup>39</sup> Totean 36 §:n

<sup>35</sup> – Tähän 3 lukuun sisältyvät SEUT 34–SEUT 37 artikla.

<sup>36</sup> – Ks. XXV kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus (KOM(96) 126 lopullinen), 126 kohta.

<sup>37</sup> – Ibidem.

<sup>38</sup> – Alkoholilaki tuli voimaan 1.1.1995.

<sup>39</sup> – Kursivointi tässä.

1 momentin 1 kohdasta myös ilmenevän, että Alkon tehtävänä on huolehtia sille tässä laissa yksinoikeudeksi säädetyn vähittäismyynnin harjoittamisesta.

104. Lisäksi on huomattava, että alkoholilain 8 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan ”alkoholijuomia saa tuoda maahan *ilman erillistä maahantuontilupaa* omaa käyttöä varten sekä kaupalliseen tai muuhun elinkeinotarkoitukseen”.<sup>40</sup> Alkolla ei siis ole yksinoikeutta maahantuontiin.

105. Erityistapauksissa, joihin pääasiassa kyseessä oleva tilanne nähdäkseni lukeutuu, alkoholijuomien tuontiin vaaditaan kuitenkin erillinen lupa.

106. Muistutan, että alkoholilain 8 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen mukaan ”*kaupallisessa tai muussa elinkeinotarkoituksessa* alkoholijuomia käyttävä tarvitsee maahan tuotavan alkoholijuoman osalta *toimintaansa* tämän lain mukaisen erillisen luvan”.<sup>41</sup>

107. Jos siis Virossa toimiva etämyyjä haluaa tuoda maahan alkoholijuomia myydäkseen ne Suomessa olevalle ostajalle, kuten pääasiassa, myyjällä on oltava siihen kyseisessä säännöksessä tarkoitettu ”erillinen lupa”.

108. Kuten Ruotsin hallituksen kirjallisissa huomautuksissa todetaan, vaadittavan luvan tyyppi näyttäisi riippuvan siitä, mitä alkoholijuomille tapahtuu maahantuonnin jälkeen. Jos maahantuojaa aikoo harjoittaa tukkumyyntiä, sen on hankittava tukkumyyntilupa. Jos – kuten nyt tarkasteltavassa tapauksessa – se haluaa myydä tuotteet kuluttajalle, sen on haettava toimivaltaiselta kansalliselta viranomaiselta vähittäismyyntilupa.

109. Alkoholilain 14 §:stä ilmenee, ettei vähittäismyyntilupaa myönnetä kaikille alkoholijuomille vaan ainoastaan alkoholipitoisuudeltaan miedoille juomille.

110. Muistutan siitä, että alkoholilain 14 §:n 1 momentin mukaan ”käymisteitse valmistetun enintään 4,7 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävän alkoholijuoman vähittäismyyntiä saa – harjoittaa se, jolle lupaviranomainen on myöntänyt tätä koskevan vähittäismyyntiluvan”.

111. Lisättäköön, että alkoholilain 14 §:n 2 momentin mukaan 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.<sup>42</sup>

<sup>40</sup> – Ibidem.

<sup>41</sup> – Ibidem.

<sup>42</sup> – Huomautan, että tätä enintään 13 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien alkoholijuomien vähittäismyyntiä koskevaa säännöstä ei käsitellä laisinkaan asiakirja-aineistossa, joten katson, ettei se liity pääasiassa kyseessä olevaan tilanteeseen.

112. Alkoholilain 8 §:n 1 momentista, luettuna yhdessä 13 ja 14 §:n kanssa, ilmenee, että Visnapuun kaltainen Virossa toimiva etämyyjä, joka aikoo vähittäismyydä alkoholijuomia Suomessa, tarvitsee vähittäismyyntiluvan voidakseen tuoda maahan enintään 4,7 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviä alkoholijuomia ja myydä niitä suomalaisille ostajille.

113. Visnapuun kaltainen etämyyjä ei voi saada vähittäismyyntilupaa alkoholijuomille, joiden alkoholipitoisuus ylittää mainitun raja-arvon, koska ainoastaan Alkolla on oikeus harjoittaa tällaisten juomien vähittäismyyntiä.

114. Heti alkuun totean, että Visnapuu täsmensi istunnossa, että kaikki pääasiassa kyseessä olevat alkoholijuomat sisälsivät enemmän kuin 4,7 tilavuusprosenttia etyylialkoholia, joten ne eivät olleet alkoholilain 14 §:n 1 momentissa tarkoitettuja juomia vaan kuuluivat 13 §:ssä säädetyn suomalaisen vähittäismyyntimonopolin piiriin.

115. Edellä esitettyjen toteamusten perusteella on selvitettävä, kuuluvatko alkoholilain 8 §:n 1 momentti sekä 13 ja 14 §, joissa säädetään alkoholijuomien vähittäismyynti Alkon yksinoikeudeksi ja asetetaan tiettyjen alkoholijuomien maahantuonnin edellytykseksi vähittäismyyntiluvan hankkiminen, SEUT 37 artiklan vai SEUT 34 artiklan soveltamisalaan ja ovatko mainitut säännökset yhteensopivia tapaukseen sovellettavan artiklan kanssa.

## 2. SEUT 37 artiklan soveltaminen

116. Kuuluvatko alkoholilain 8 §:n 1 momentti sekä 13 ja 14 § SEUT 37 artiklan vai SEUT 34 artiklan soveltamisalaan?

117. Totean, että kysymystä SEUT 37 artiklan soveltamisalan rajaamisesta suhteessa SEUT 34 artiklaan on jo käsitelty oikeuskäytännössä muun muassa tuomiossa Franzén<sup>43</sup> ja tuomiossa Rosengren ym.<sup>44</sup>

118. Tuomiossa Franzén määritettiin yksi rajaamisperuste niin, että ”monopolin olemassaoloa ja toimintaa koskevia oikeussääntöjä on tutkittava [SEUT] 37 artiklan määräysten perusteella, joita sovelletaan erityismääräyksinä kaupallisten valtion monopolien yksinoikeuksien käyttämiseen”,<sup>45</sup> ja todettiin, että ”sitä vastoin niitä vaikutuksia yhteisön sisäiseen kauppaan, joita on sellaisilla muilla kansallisen lainsäädännön oikeussäännöillä, joilla ei sinänsä säännellä monopolin toimintaa mutta joilla on vaikutuksia tähän, on tutkittava [SEUT 34] artiklan perusteella”.<sup>46</sup>

<sup>43</sup> – C-189/95, EU:C:1997:504.

<sup>44</sup> – C-170/04, EU:C:2007:313.

<sup>45</sup> – Ks. tuomio Franzén (C-189/95, EU:C:1997:504, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

<sup>46</sup> – Ibidem, tuomion 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

119. Tämä rajanveto perustuu aiempaan oikeuskäytäntöön, jossa oli jo pyritty määrittämään SEUT 37 artiklan soveltamisalaa. Tyydyn tässä lainaamaan ainoastaan kolmea tuomiota.

120. Tuomiossa *Miritz*<sup>47</sup> todettiin, että ”koska tasoitusmaksu liittyy systematiikkansa ja luonteensa vuoksi Saksan alkoholimonopolijärjestelmään, vastausta – on etsittävä [SEUT] 37 artiklasta, jossa määrätään nimenomaisesti valtion monopolien mukauttamisesta”.<sup>48</sup>

121. Lisäksi tuomiossa *Rewe-Zentral*<sup>49</sup> katsottiin, että ”[SEUT] 37 artikla on kaupallisia valtion monopoleja koskeva erityismääräys”<sup>50</sup> ja että ”kyseisellä määräyksellä ei näin ollen ole vaikutusta kansallisiin säännöksiin, jotka eivät koske julkisen monopolin omaan erityisalaan liittyvän tehtävän hoitamista – eli sen yksinoikeuden käyttämistä – vaan alkoholijuomien tuotantoa ja kaupan pitämistä yleisesti riippumatta siitä, kuuluvatko nämä tuotteet kyseisen monopolin alaan”.<sup>51</sup>

122. Tuomiossa *Grandes distilleries Peureux*<sup>52</sup> vielä täsmennettiin, että ”[SEUT] 37 artiklassa annetut määräykset koskevat ainoastaan toimintoja, jotka liittyvät erottamattomasti kyseiselle monopolille annetun erityistehtävän toteuttamiseen, mutta niillä ei ole vaikutusta sellaisiin kansallisiin säännöksiin, joissa ei säännellä tämän erityistehtävän toteuttamista”.<sup>53</sup>

123. Näistä oikeuskäytännössä tehdyistä ratkaisuista päätellen SEUT 37 artiklan soveltamisalan täsmällinen ulottuvuus oli tässä vaiheessa edelleen epäselvä. Onko kyseisen määräyksen soveltamisala rajoitettava monopolin erityiseen tehtävään eli yksinoikeuteen? Sisältyvätkö kyseisen määräyksen soveltamisalaan kansalliset säännökset, jotka suppeasti tulkittuina ylittävät monopolille myönnetyn yksinoikeuden käyttämisen mutta jotka koskevat monopolin olemassaoloa ja toimintaa, koska ne liittyvät erottamattomasti kyseiselle monopolille annetun erityistehtävän hoitamiseen?

124. Tuomiolla *Franzén*<sup>54</sup> ei täysin onnistuttu poistamaan tätä epäselvyyttä, koska siinä sisällytettiin SEUT 37 artiklan soveltamisalaan sellainen

<sup>47</sup> – 91/75, EU:C:1976:23.

<sup>48</sup> – Tuomion 5 kohta.

<sup>49</sup> – 120/78, EU:C:1979:42.

<sup>50</sup> – Tuomion 7 kohta.

<sup>51</sup> – *Ibidem*.

<sup>52</sup> – 86/78, EU:C:1979:64.

<sup>53</sup> – Tuomion 35 kohta.

<sup>54</sup> – C-189/95, EU:C:1997:504.

maahantuontia koskevaan lainsäädäntöön kuulunut kansallinen säännös, joka ei tiukasti ottaen koskenut yksinoikeuden käyttämistä alkoholijuomien vähittäismyyntimonopolissa.<sup>55</sup>

125. Näihin kysymyksiin on sittemmin annettu vastaus tuomiossa Rosengren ym.,<sup>56</sup> joka koski ruotsalaista alkoholijuomien vähittäismyyntimonopolia.

126. Mainitussa tuomiossa todetaan, että kyseisellä kansallisella säännöksellä, jolla lähtökohtaisesti kielletään yksityishenkilöiltä alkoholijuomien maahantuonti, ”ei sellaisenaan säännellä sitä, kuinka tämä monopoli käyttää yksinoikeuttaan harjoittaa alkoholijuomien vähittäismyyntiä”.<sup>57</sup> Sen mukaan ”kyseisen säännöksen, joka ei siis koske sitä, kuinka tämä monopoli hoitaa erityistehtävänsä, ei näin ollen voida katsoa koskevan itse monopolin olemassaoloa”.<sup>58</sup>

127. Saman tuomion mukaan ”tällaisella kiellolla ei – – tosiasiallisesti säännellä monopolin toimintaa, sillä kyseinen kieltö ei koske Ruotsin alueella harjoitettavan alkoholijuomien vähittäismyyntiin yksityiskohtia”.<sup>59</sup> Siinä täsmennetään erityisesti, että ”kyseisellä kiellolla ei pyritä sääntelemään järjestelmää, jota käyttäen monopoli valitsee tuotteet, monopolin myyntiverkkoa eikä kyseisen monopolin myymien tuotteiden markkinoille saattamisen tai mainonnan järjestämistä”,<sup>60</sup> ja todetaan, että ”näin ollen tällaista kieltoa ei voida pitää monopolin olemassaoloa tai toimintaa koskevana oikeussääntönä”.<sup>61</sup>

128. Unionin tuomioistuin on siis tulkinnut SEUT 37 artiklan soveltamisalaa suppeasti rajaamalla sen koskemaan ainoastaan säännöksiä, jotka koskevat suoraan monopolille myönnettyjä yksinoikeuksia.

129. Tämä tuomiossa Rosengren ym.<sup>62</sup> omaksuttu ratkaisu poikkesi julkisasiamies Tizzanon ja julkisasiamies Mengozzin tähän tuomioon johtaneessa asiassa esittämistä ratkaisuehdotuksista, ja sitä on arvosteltu myös

<sup>55</sup> – Ks. julkisasiamies Tizzanon ratkaisuehdotus Rosengren ym. (C-170/04, EU:C:2006:213, 41 kohta) ja julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus Rosengren ym. (C-170/04, EU:C:2006:747, 35 kohta).

<sup>56</sup> – C-170/04, EU:C:2007:313.

<sup>57</sup> – Tuomion 21 kohta.

<sup>58</sup> – Tuomion 22 kohta.

<sup>59</sup> – Tuomion 24 kohta.

<sup>60</sup> – Ibidem.

<sup>61</sup> – Tuomion 26 kohta.

<sup>62</sup> – C-170/04, EU:C:2007:313.

oikeuskirjallisuudessa.<sup>63</sup> Unionin tuomioistuin on kuitenkin myöhemmissä tuomioissaan vahvistanut kyseisen ratkaisun.<sup>64</sup>

130. Tämän viimeaikaisen oikeuskäytännön perusteella on tarkistettava, ovatko alkoholilain 8 §:n 1 momentti sekä 13 ja 14 § monopolin olemassaoloa tai toimintaa koskevia oikeussääntöjä.<sup>65</sup>

131. Katson kaikkien väliintulijoina olevien hallitusten tapaan, että alkoholilain 13 §:ssä tarkoitettu sääntö, jossa valtion monopolille myönnetään yksinoikeus harjoittaa alkoholijuomien vähittäismyyntiä, koskee ilman muuta pääasiassa kyseessä olevan suomalaisen monopolin olemassaoloa ja kuuluu siten selvästi SEUT 37 artiklan soveltamisalaan.

132. Miten sitten on enintään 4,7 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien alkoholijuomien maahantuontia ja vähittäismyyntiä koskevan lupavaatimuksen laita, sellaisena kuin siitä säädetään alkoholilain 8 §:n 1 momentissa ja 14 §:ssä?

133. Suomen ja Norjan hallitusten mukaan näitä säännöksiä on arvioitava SEUT 34 artiklan perusteella, koska niissä tarkoitettut alkoholijuomat eivät kuulu monopolin yksinoikeuden piiriin.

134. En voi yhtyä tällaiseen argumentaatioon. Mielestäni alkoholilain 8 §:n 1 momenttia ja 14 §:ää on arvioitava myös SEUT 37 artiklan kannalta, koska nämä säännökset koskevat sitä, kuinka suomalainen monopoli hoitaa erityistehtävänsä.

135. Tästä on ensinnäkin todettava, että pääasiassa kyseessä olevan monopolin erityistehtävä koostuu siitä, että sille on varattu yksinoikeus huolehtia alkoholijuomien vähittäismyynnistä Suomessa lukuun ottamatta enintään 4,7 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviä alkoholijuomia, joiden maahantuontia ja vähittäismyyntiä Suomessa saa harjoittaa se, jolle toimivaltainen suomalainen viranomainen on myöntänyt vähittäismyyntiluvan.

136. Toiseksi on huomattava, että pääasiassa on kyseessä erityistilanne, joka poikkeaa aiemmassa oikeuskäytännössä ja erityisesti tuomioon Rosengren ym.<sup>66</sup>

<sup>63</sup> – Ks. Bernard, E., ”Monopole sur l’alcool et régime d’autorisation d’importation”, *Revue Europe*, nro 8, elokuu 2007, kommentaari 207. Bernard toteaa mm., ”ettei voida kuin ihmetellä, miten lakonisesti yhteisöjen tuomioistuin esittää tähän ennakkoratkaisukysymykseen ratkaisun, joka ei edes vastaa sen aiempaa oikeuskäytäntöä ja joka poikkeaa molempien julkisasiamiesten ehdottamista ratkaisuisista”. Ks. myös Johansson, M., ”Rosengren – The ECJ makes a narrow interpretation of Franzén”, *European Law Reporter*, 7–8, 2007, s. 250.

<sup>64</sup> – Ks. tuomio komissio v. Ruotsi (C-186/05, EU:C:2007:571, 22 ja 23 kohta) ja tuomio ANETT (C-456/10, EU:C:2012:241, 21–30 kohta).

<sup>65</sup> – Ks. vastaavasti tuomio Rosengren ym. (C-170/04, EU:C:2007:313, 19 kohta) ja tuomio ANETT (C-456/10, EU:C:2012:241, 24 kohta).

<sup>66</sup> – C-170/04, EU:C:2007:313.

johtaneessa asiassa kyseessä olleista tilanteista. Toisin kuin viimeksi mainitussa asiassa kyseessä olleissa säännöksissä, alkoholilain 8 §:n 1 momentissa ja 14 §:ssä ei suinkaan kielletä Visnapuun kaltaista etämyyjää tuomasta maahan enintään 4,7 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviä alkoholijuomia, vaan siinä asetetaan niiden maahantuonnin edellytykseksi vähittäismyyntiluvan hankkiminen silloin, kun etämyyjä aikoo harjoittaa vähittäismyyntiä Suomessa.

137. Kuten Ruotsin hallitus aivan oikein toteaa, lupaa ei vaadita sen perusteella, että alkoholijuomat ylittäisivät valtioiden välisen rajan, vaan se tarvitaan juomien ”vähittäismyyntiin”.

138. Korostan vielä, että tuomiossa Rosengren ym.<sup>67</sup> katsottiin, että siinä kyseessä olleilla kansallisilla säännöksillä, jotka koskivat tuontia ja näin ollen vähittäismyyntiä edeltävää vaihetta, ei sellaisenaan säännelty sitä, kuinka monopoli käyttää yksinoikeuttaan, kun taas pääasiassa kyseessä olevilla kansallisilla toimenpiteillä selvästikin säännellään vähittäismyyntiä, joten vaikuttaa ilmeiseltä, että ne liittyvät erottamattomasti samoilla vähittäismarkkinoilla toimivaan suomalaiseen monopoliin.

139. Kolmanneksi on todettava, ettei vähittäismyyntiluvalla olisi mitään perustetta olemassaololleen ilman monopolin olemassaoloa ja toimintaa.<sup>68</sup>

140. Jollei nimittäin alkoholijuomien vähittäismyyntimonopolia olisi, enintään 4,7 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien alkoholijuomien vähittäismyyntiin ei olisi järkevää vaatia lupaa.

141. Sitä vastoin nyt tarkasteltavan kaltaisessa tapauksessa, jossa yksinoikeus vähittäismyyntiin on annettu valtionyhtiölle, vähittäismyyntilupavaatimuksella pyritään varmistamaan, että monopoli voi hoitaa erityistehtävänsä.

142. Mitä sitten seuraisi, jollei pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa vaadittaisi vähittäismyyntilupaa?

143. Toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut EIG voisi kenenkään valvomatta tuoda maahan ja vähittäismyydä suomalaisille kuluttajille kaikenlaisia alkoholijuomia niiden alkoholipitoisuudesta riippumatta.

144. Tällaisessa tilanteessa Visnapuun kaltaiset maahantuojat voisivat kiertää alkoholilailla perustetun monopolin ja vaarantaa sen olemassaolon.

145. Vähittäismyyntilupavaatimuksella voidaan siis varmistaa, etteivät maahantuodut vähittäismyyntiin tarkoitetut alkoholijuomat kuulu valtion

<sup>67</sup> – Ibidem.

<sup>68</sup> – Ks. julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus Rosengren ym. (C-170/04, EU:C:2006:747, 60 kohta).



monopolille myönnetyn yksinoikeuden piiriin, ja siten turvata se, että monopoli voi käyttää yksinoikeuttaan vähittäismyyntiin.

146. Kansallisen toimenpiteen, joka koskee sitä, kuinka kyseinen monopoli hoitaa erityistehtäväänsä, on katsottava koskevan itse monopolin olemassaoloa.<sup>69</sup>

147. Mielestäni nyt tarkasteltava lupavaatimus ei siis ainoastaan liity erottamattomasti vähittäismyyntimonopolille annetun erityistehtävän hoitamiseen, vaan se koskee myös sitä, kuinka kyseinen monopoli hoitaa erityistehtäväänsä.

148. Neljänneksi on Ruotsin hallituksen ja komission tapaan huomautettava, että alkoholilain mukaan suomalaiset kuluttajat voivat ostaa ja tuoda maahan kaikenlaisia alkoholijuomia muista jäsenvaltioista, kunhan he joko tilaavat niiden kuljetuksen myyjästä riippumattomalta kuljetusliikkeeltä tai itse kuljettavat juomat Suomeen ja kunhan alkoholijuomien omistusoikeus siirtyy ostajalle ennen niiden maahantuontia.

149. Tilanteessa, jossa suomalainen kuluttaja ostaa etämyyntiteitse alkoholijuomia ja jossa juomien omistusoikeus ja vaaranvastuu siirtyvät ostajalle Suomen alueen ulkopuolella, Visnapuun kaltaiselta etämyyjältä ei siten voitaisi vaatia lupaa, koska vähittäismyynti ei olisi tapahtunut Suomessa.

150. Jollei vähittäismyynti tapahdu Suomen alueella, vähittäismyyntilupa on tarpeeton, koska vähittäismyyntimonopolin kiertämisen riskiä ei ole.

151. Mielestäni tämä vahvistaa jälleen sen, että vähittäismyyntiluvan on katsottava liittyvän suomalaiselle monopolille varattuun erityistehtävään eli tehtävään huolehtia yli 4,7 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien alkoholijuomien vähittäismyynnistä.

152. Edellä esitetyn perusteella katson, että sekä alkoholilain 13 §:ää että sen 8 §:n 1 momenttia ja 14 §:ää on arvioitava SEUT 37 artiklan perusteella.

#### 1. Yhteensopivuus SEUT 37 artiklan kanssa

153. Unionin tuomioistuin on toistuvasti katsonut, että ”sekä [SEUT] 37 artiklan sanamuodosta että sen asemasta [EUT-]sopimuksen järjestelmässä ilmenee, että tällä artiklalla pyritään varmistamaan tavaroiden vapaan liikkuvuuden peruseriaatteen noudattaminen koko [sisämarkkinoilla], erityisesti poistamalla jäsenvaltioiden välisen kaupan määrälliset rajoitukset ja vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet, ja että tällä artiklalla pyritään tällä tavalla säilyttämään normaalit

<sup>69</sup> – Ks. a contrario tuomio ANETT (C-456/10, EU:C:2012:241, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

kilpailun edellytykset jäsenvaltioiden talouksien välillä silloin, kun tietty tuote kuuluu jossakin jäsenvaltiossa kaupalliselle valtion monopolille”.<sup>70</sup>

154. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä myös ilmenee, että ”[mainitussa] artiklassa ei vaadita kaikkien kaupallisten valtion monopolien lakkauttamista vaan niiden mukauttamista siten, että tavaroiden hankintaa tai myyntiä koskevissa ehdoissa ei syrjitä jäsenvaltioiden kansalaisia”.<sup>71</sup>

155. SEUT 37 artiklalla on nimittäin ”tarkoitus sovittaa yhteen jäsenvaltioiden mahdollisuus pitää voimassa tietyt kaupalliset monopolit, joita käytetään välineenä pyrittäessä saavuttamaan yleisen edun mukaisia tavoitteita, ja [sisämarkkinoiden] toteuttamisen ja toiminnan asettamat vaatimukset. Tällä artiklalla on tarkoitus poistaa tavaroiden vapaan liikkuvuuden esteet, mutta tarkoituksena ei kuitenkaan ole sellaisten kauppaa rajoittavien vaikutusten poistaminen, jotka liittyvät luonnostaan kyseisten monopolien olemassaoloon”.<sup>72</sup>

156. 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”.<sup>73</sup>

157. Tästä on Suomen hallituksen tapaan huomautettava, että alkoholilain tarkoituksena, sellaisena kuin se määritellään mainitun lain 1 §:ssä, on alkoholin kulutusta ohjaamalla ehkäistä alkoholipitoisista aineista aiheutuvia yhteiskunnallisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja.

158. Suomen hallituksen mukaan alkoholin kulutuksen säätely on vähittäismyyntin osalta toteutettu perustamalla Suomeen monopoli ja tiettyjen mietojen alkoholijuomien tapauksessa vähittäismyyntiä koskeva lupajärjestelmä.

159. Lisättäköön, että Ruotsin hallituksen mukaan tutkimukset osoittavat, että alkoholijuomien saatavuuden kasvu lisää niiden kokonaiskulutusta. Kyseisen hallituksen näkemyksen mukaan alkoholin kokonaiskulutus ja alkoholiongelmista kärsivien määrä on lisäksi sitä pienempi, mitä vaikeampaa alkoholijuomien saanti on.

160. Tässä yhteydessä ei ole kiistetty, että suomalaisella alkoholijuomien vähittäismyyntimonopolilla ja vähittäismyyntilupavaatimuksella pyritään

<sup>70</sup> – Ks. tuomio Franzén (C-189/95, EU:C:1997:504, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

<sup>71</sup> – Ibidem, tuomion 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

<sup>72</sup> – Ibidem, tuomion 39 kohta.

<sup>73</sup> – Ibidem, tuomion 40 kohta.

saavuttamaan yleisen edun mukaisia tavoitteita, koska tarkoituksena on suojella kansanterveyttä alkoholin vahingollisilta vaikutuksilta.<sup>74</sup>

161. Lisäksi on huomattava, ettei kirjallisissa huomautuksissa sen enempää kuin suullisessa käsittelyssäkään ole väitetty, että suomalainen monopoli rikkoisi SEUT 37 artiklassa asetettuja vaatimuksia.

162. Tältä osin on jälleen huomautettava, että asiakirja-aineistosta ilmenee, etteivät kyseisen vähittäismyyntimonopolin rakenne ja toiminta estä muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneita myyjiä myymästä alkoholijuomia suomalaisille kuluttajille, kunhan kuluttajat järjestävät itse juomien kuljetuksen Suomeen. Lisäksi sekä kotimaiset että ulkomaiset toimijat voivat myydä alkoholijuomia valtion monopolille, joka myy ne edelleen suomalaisille kuluttajille.

163. Käsiteltävässä asiassa ei siten ole tullut esille mitään sellaisia seikkoja, jotka osoittaisivat, ettei alkoholijuomien kuluttajakysyntään pystyttäisi vastaamaan ja että tuontituotteet olisivat kotimaisiin tuotteisiin nähden epäedullisessa asemassa.

164. Huomautan vielä Suomen hallituksen tapaan, että asiakirja-aineiston mukaan käsiteltävässä asiassa ei ole väitetty, että alkoholilain mukaisen vähittäismyyntiluvan edellytykset olisivat syrjiviä.

165. Tästä on huomautettava, että Suomen hallituksen kirjallisista huomautuksista ilmenee, että vähittäismyyntilupa vaaditaan sekä kotimaisilta toimijoilta, jotka aikovat harjoittaa enintään 4,7 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien alkoholijuomien vähittäismyyntiä, että ulkomaisilta toimijoilta, jotka aikovat harjoittaa tällaisten juomien maahantuontia ja vähittäismyyntiä, ja että sitä sovelletaan erotuksetta Suomessa valmistettuihin ja muissa jäsenvaltioissa valmistettuihin tuotteisiin.

166. Vähittäismyyntilupaa koskevilla kansallisilla säännöksillä on siten oikeudellisesti ja tosiasiallisesti sama vaikutus sekä kotimaisten tuotteiden että muista jäsenvaltioista maahantuotujen tuotteiden myyntiin, ja niitä sovelletaan syrjimättömästi kotimaisiin ja ulkomaisiin toimijoihin.

167. Lisättäköön, että jos pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa alkoholijuomat tuodaan Suomen tasavaltaan toisesta jäsenvaltiosta ja jossa myyjä toimittaa ne suomalaisille ostajille, ei vaadittaisi minkäänlaista lupaa, vähittäismyyntilupajärjestelmä voisi johtaa käänteiseen syrjintään, koska tällöin lupavaatimus kohdistuisi ainoastaan kotimaisiin alkoholijuomiin.

168. Vaikka kaikki edellä esitetyt seikat osoittavat, ettei monopolin ja vähittäismyyntiluvan lainmukaisuutta voida lähtökohtaisesti kyseenalaistaa, niistä

<sup>74</sup> – Ks. vastaavasti tuomio Franzén (C-189/95, EU:C:1997:504, 41 kohta).

ei kuitenkaan voida päätellä mitään kyseisen monopolin konkreettisesta rakenteesta ja toiminnasta eikä varsinkaan monopoliyhtiön käyttämästä tuotteiden valintajärjestelmästä, monopoliyhtiön myyntiverkostosta tai alkoholijuomien myyminenestämistä. Unionin tuomioistuin on juuri näiden kriteerien perusteella kuitenkin voinut arvioida, ovatko monopolin toimintaa sääntelevät oikeussäännöt SEUT 37 artiklan mukaisia.<sup>75</sup>

169. Kansallisen tuomioistuimen tehtävä on siten käytettävissään olevien tietojen perusteella ratkaista, ovatko suomalaisen vähittäismyyntimonopolin rakenne ja toiminta syrjiviä tai luonteeltaan sellaisia, että maahantuodut tuotteet ovat niiden vuoksi kotimaisia tuotteita epäedullisemmassa asemassa.

170. Lisättäköön vielä, että Suomen hallituksen mukaan tavoitteeksi asetettua kansanterveyden suojelua ei ole mahdollista saavuttaa lievemmin keinoin kuin pitämällä Suomessa tapahtuva vähittäismyynti vähittäismyyntiluvan varaisena tai suomalaisen monopolin yksinoikeutena. Suomen hallitus toteaa, että jos ulkomainen myyjä voisi itse kuljettaa alkoholijuomat ostajalle Suomeen, näin syntyisi luvanvaraisen myynnin ja monopolin kanssa kilpaileva uusi alkoholijuomien myyntikanava, johon ei kohdistuisi minkäänlaista kansallisten toimivaltaisten viranomaisten valvontaa.

171. Tästä Suomen hallitus muun muassa toteaa, että lupajärjestelmä on tarpeen sen valvomiseksi, että myyntiluvan saaneet yritykset noudattavat alkoholijuomien myyntiä koskevia säännöksiä.<sup>76</sup>

172. Lisäksi on muistettava, että asiakirja-aineistosta ilmenee, että kuluttajat voivat tietyin edellytyksin tilata alkoholijuomia ulkomaiselta myyjältä ja tuoda niitä maahan. Kansallisissa säännöksissä ei siis kiellä maahantuontia yksityiseen käyttöön.

173. Edellä mainitut seikat huomioon ottaen katson, että alkoholilain 8 §:n 1 momenttia sekä 13 ja 14 §:ää on pidettävä kansanterveyden suojelua koskevaan tavoitteeseensa nähden tarpeellisina ja oikeasuhteisina.

174. Edellä esitetyn perusteella SEUT 37 artiklaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä alkoholilain kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, kunhan 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

<sup>75</sup> – Ks. tuomio Franzén (C-189/95, EU:C:1997:504, 43–66 kohta).

<sup>76</sup> – Suomen hallitus täsmentää kirjallisissa huomautuksissaan, että enintään 4,7 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien juomien myyntiä koskee erityissääntely. Niiden myynti on esimerkiksi sallittu vain klo 7 ja 21 välisenä aikana. Lisäksi myynti alle 18-vuotiaille ja päihtyneille henkilöille on kielletty.

tosiasiallisesti epäedullisemmin kuin kotimaisten tavaroiden kauppaa, minkä todentaminen on kansallisen tuomioistuimen tehtävä.

175. Koska SEUT 34 artikla ei ole sovellettavissa, kansallisen tuomioistuimen esittämiin seitsemänteen ja kahdeksanteen ennakkoratkaisukysymykseen ei ole tarpeen vastata.

#### **IV Ratkaisuehdotus**

176. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Helsingin hovioikeuden kysymyksiin seuraavasti:

- 1) Pääasiassa kyseessä olevan kaltaista kansallista lainsäädäntöä, jossa tietyt juomapakkaukset vapautetaan valmisteverosta, jos ne kuuluvat palautusjärjestelmään, on arvioitava SEUT 110 artiklan kannalta.

SEUT 110 artiklaa ja pakkauksista ja pakkausjätteistä 20.12.1994 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 94/62/EY 1 artiklan 1 kohtaa sekä 7 ja 15 artiklaa on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä tällaiselle lainsäädännölle.

- 2) Pääasiassa kyseessä olevan kaltaista kansallista lainsäädäntöä, jossa perustetaan vähittäismyyntimonopoli ja säädetään, että vähittäismyyntiin tarkoitettujen alkoholijuomien maahantuontiin vaaditaan vähittäismyyntilupa, on arvioitava SEUT 37 artiklan perusteella.

SEUT 37 artiklaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä tällaiselle lainsäädännölle, kunhan 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 epäedullisemmin kuin kotimaisten tavaroiden kauppaa, minkä todentaminen on kansallisen tuomioistuimen tehtävä.