



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 12 de noviembre de 2015\*

«Procedimiento prejudicial — Artículos 34 TFUE y 110 TFUE — Directiva 94/62/CE — Artículos 1, apartado 1, 7 y 15 — Venta a distancia y transporte de bebidas alcohólicas a partir de otro Estado miembro — Impuesto especial sobre ciertos envases de bebidas — Exención en caso de integración de los envases en un sistema de depósito y devolución — Artículos 34 TFUE, 36 TFUE y 37 TFUE — Exigencia de autorización para la venta al por menor de bebidas alcohólicas — Monopolio de venta al por menor de bebidas alcohólicas — Justificación — Protección de la salud»

En el asunto C-198/14,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Helsingin hovioikeus (tribunal de apelación de Helsinki, Finlandia), mediante resolución de 16 de abril de 2014, recibida en el Tribunal de Justicia el 22 de abril de 2014, en el procedimiento entre

**Valev Visnapuu**

y

**Kihlakunnansyyttäjä,**

**Suomen valtio — Tullihallitus,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. T. von Danwitz, Presidente de la Sala Cuarta, en funciones de Presidente de la Sala Quinta, y los Sres. D. Šváby, A. Rosas, E. Juhász y C. Vajda (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. Y. Bot;

Secretario: Sr. I. Illéssy, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 29 de abril de 2015;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Sr. Visnapuu, por el Sr. P. Snell, oikeustieteen kandidaatti;
- en nombre del Gobierno finlandés, por el Sr. S. Hartikainen, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno sueco, por las Sras. A. Falk y U. Persson, en calidad de agentes;

\* Lengua de procedimiento: finés.

- en nombre del Gobierno noruego, por las Sras. T. Skjeie y K. Nordland Hansen, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. G. Wilms, la Sra. E. Sanfrutos Cano y el Sr. I. Koskinen, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 9 de julio de 2015;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 34 TFUE, 36 TFUE, 37 TFUE y 110 TFUE y de los artículos 1, apartado 1, 7 y 15 de la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases (DO L 365, p. 10).
- 2 Esa petición se ha presentado en el marco de un litigio entre el Sr. Visnapuu, que actúa por cuenta de European Investment Group Oü (en lo sucesivo, «EIG»), y el Kihlakunnansyyttäjä (fiscal de distrito), acerca de la venta a distancia y el suministro de bebidas alcohólicas a consumidores finlandeses con infracción de las normas finlandesas reguladoras del impuesto especial sobre ciertos envases de bebidas y de la venta al por menor de bebidas alcohólicas.

### **Marco jurídico**

#### *Derecho de la Unión*

#### Directiva 94/62

- 3 Según su artículo 1, apartado 1, la Directiva 94/62 tiene por objeto armonizar las medidas nacionales sobre gestión de envases y residuos de envases, para prevenir y reducir su impacto sobre el medio ambiente de los Estados miembros así como de países terceros, y asegurar de esta forma un alto nivel de protección del medio ambiente, por una parte, y por otra, para garantizar el funcionamiento del mercado interior y evitar los obstáculos comerciales, así como falseamientos y restricciones de la competencia dentro de la Unión Europea.
- 4 El artículo 2, apartado 1, la Directiva 94/62 dispone que ésta se aplicará a todos los envases puestos en el mercado en la Unión y a todos los residuos de envases, independientemente de que se usen o produzcan en la industria, comercio, oficinas, establecimientos comerciales, servicios, hogares, o en cualquier otro sitio, sean cuales fueren los materiales utilizados.
- 5 El artículo 3, punto 1, de la Directiva 94/62 define el concepto de «envase». Su párrafo primero precisa que a efectos de la misma Directiva se entenderá por «envase» todo producto fabricado con cualquier material de cualquier naturaleza que se utilice para contener, proteger, manipular, distribuir y presentar mercancías, desde materias primas hasta artículos acabados, y desde el fabricante hasta el usuario o el consumidor.

6 El artículo 7 de la Directiva 94/62, titulado «Sistemas de devolución, recogida y recuperación», dispone:

«1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que se establezcan sistemas de:

- a) devolución o recogida de envases usados o de residuos de envases procedentes del consumidor, de cualquier otro usuario final o del flujo de residuos, con el fin de dirigirlos hacia las alternativas de gestión más adecuadas;
- b) reutilización o valorización, incluido el reciclado, de los envases o residuos de envases recogidos, que permitan cumplir los objetivos establecidos en la presente Directiva.

Estos sistemas estarán abiertos a la participación de los agentes económicos de los sectores afectados y a la participación de las autoridades públicas competentes. Se aplicarán también a los productos importados, con un trato no discriminatorio, incluidos los posibles aranceles impuestos para acceder a los sistemas y sus modalidades; deberán estar diseñados para evitar obstáculos al comercio y distorsiones de competencia de conformidad con el Tratado [FUE].

2. Las medidas a que se refiere el apartado 1 formarán parte de una política relativa a la totalidad de los envases y de los residuos de envases y tendrán en cuenta, en particular, los requisitos en materia de protección del medio ambiente, de la salud, de la seguridad y de la higiene de los consumidores; de protección de la calidad, de la autenticidad y de las características técnicas del producto envasado y de los materiales utilizados; de protección de los derechos de propiedad industrial y comercial.»

7 El artículo 15 de la Directiva 94/62, titulado «Instrumentos económicos», está así redactado:

«El Consejo, actuando sobre las bases de las disposiciones pertinentes del Tratado, aprobará instrumentos económicos a fin de fomentar la realización de los objetivos definidos en la presente Directiva. A falta de tales medidas, los Estados miembros podrán adoptar, con arreglo a los principios que rigen la política de la [Unión] en el ámbito del medio ambiente, entre otros el principio de que quien contamina paga, y respetando las obligaciones derivadas del Tratado, medidas encaminadas a la realización de los mismos objetivos».

### *Derecho finlandés*

#### Ley del impuesto especial sobre ciertos envases de bebidas

- 8 Conforme al artículo 5 de la Ley n° 1037/2004 del impuesto especial sobre ciertos envases de bebidas (eräiden juomapakkausten valmisteverosta annettu laki; en lo sucesivo, «Ley del impuesto especial sobre ciertos envases de bebidas»), ese impuesto asciende a 51 céntimos de euro por litro de producto envasado.
- 9 A tenor del artículo 4 de esa Ley, la sujeción al impuesto especial sobre ciertos envases de bebidas se regula por la Ley n° 1469/1994 de los impuestos especiales (valmisteverotuslaki; en lo sucesivo, «Ley de los impuestos especiales»).
- 10 El artículo 6 de la Ley del impuesto especial sobre ciertos envases de bebidas exonera del impuesto los envases de bebidas que estén integrados en un sistema operativo de devolución. Por «sistema operativo de devolución» se entenderá un sistema de depósito en el marco del cual el envasador o el importador de bebidas, que actúe por sí solo o de la forma indicada en la Ley n° 1072/1993 sobre residuos (jätelaki; en lo sucesivo, «Ley sobre residuos») o en las disposiciones correspondientes aplicables en la provincia de Ahvenanmaa (Finlandia), cuida de la reutilización o el reciclado de los envases de bebidas, de modo que el envase vuelva a utilizarse o se recicle.

### Ley de los impuestos especiales

- 11 Según el artículo 2, párrafo primero, de la Ley de los impuestos especiales vigente al tiempo de los hechos, salvo disposición contraria, esa Ley regulaba la percepción del impuesto especial sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas.
- 12 Del artículo 3, párrafo primero, de la Ley de los impuestos especiales resulta que están sujetos al impuesto especial los productos mencionados en el artículo 2 de esa Ley que se fabriquen en Finlandia, o se lleven a Finlandia desde otro Estado miembro, y los productos importados desde un tercer Estado.
- 13 El artículo 10, párrafo primero, de la Ley de los impuestos especiales dispone que, cuando en el contexto de la venta a distancia no se haya nombrado un representante fiscal, el vendedor deberá pagar el impuesto especial por los productos recibidos en Finlandia. Si un particular adquiere productos en otro Estado miembro, por un medio distinto a la venta a distancia, y éstos se transportan a Finlandia por otro particular o por un profesional, el pago del impuesto especial es exigible al particular, a quien participa en el transporte o a quien tenga en su posesión los productos en Finlandia. El párrafo quinto del mismo artículo establece que, en los casos no mencionados en dicho artículo, será sujeto pasivo del impuesto especial toda persona que reciba o posea productos sujetos al impuesto especial con fines comerciales o de otro tipo, y que al tiempo de recibirlos o adquirirlos supiera o debiera razonablemente haber sabido que esos productos no se habían gravado debidamente en Finlandia.
- 14 El artículo 7, punto 6, de la Ley de los impuestos especiales define la venta a distancia como la operación por la que una persona distinta de un depositario autorizado o de un operador registrado o no registrado compra en otro Estado miembro productos sujetos a impuestos especiales, que el vendedor a distancia u otra persona que obre en su nombre envía o transporta directamente desde otro Estado miembro. El punto 6, letra a), de ese artículo define al vendedor a distancia como la persona que venda productos en Finlandia conforme al mismo punto 6.
- 15 El artículo 9 de la Ley de los impuestos especiales establece que, antes de exportar los productos a Finlandia desde otro Estado miembro, todo operador económico no registrado y todo sujeto pasivo según prevé el artículo 10, párrafo cuarto, de la misma Ley, así como todo vendedor a distancia que no tenga un representante fiscal en Finlandia, deberán declarar los productos en cuestión ante la autoridad aduanera a la que se refiere el artículo 25 de esa Ley, y constituir una garantía del pago de los impuestos especiales que gravarán los productos.
- 16 Según el artículo 18, párrafo primero, de la Ley de los impuestos especiales, los productos sujetos al impuesto especial en otro Estado miembro, transportados por un particular a Finlandia desde otro Estado miembro, están exentos del impuesto especial, siempre que los productos estén destinados al consumo propio de ese particular.

### Ley sobre residuos

- 17 Al tiempo de los hechos relevantes el establecimiento de un sistema operativo de devolución de los envases de bebidas y la afiliación a ese sistema se regían por la Ley sobre residuos. Según el artículo 18g, párrafo primero, de ésta, un productor, por ejemplo un acondicionador o un importador, puede dar cumplimiento a sus obligaciones mediante asociación con otros productores y operadores, constituyendo una asociación o una fundación dotada de capacidad jurídica, como una agrupación de productores, afiliándose a esa asociación o suscribiendo un convenio con ella.

18 El artículo 18g, párrafo segundo, de la Ley sobre residuos dispone que dentro de una agrupación de productores las obligaciones se repartirán equitativamente entre los productores y otros operadores en su caso, atendiendo a la naturaleza y la amplitud de las actividades, y de manera que no se creen obstáculos a los intercambios ni distorsiones de la competencia. La agrupación de productores debe admitir como asociado, socio o contratante, en las mismas condiciones que los productores ya integrados en la agrupación, a todo nuevo productor para quien, debido a su mínima producción o cualquier otra causa, sería económicamente irrazonable asumir por sí solo la reutilización, la valorización o cualquier otra forma de gestión de los residuos.

#### Ley sobre el alcohol

19 El artículo 1 de la Ley n° 1143/1994 sobre el alcohol (alkoholilaki; en lo sucesivo, «Ley sobre el alcohol») manifiesta que el objetivo de ésta es prevenir los efectos negativos de las sustancias alcohólicas en la sociedad, en la vida social y en la salud, controlando el consumo de alcohol.

20 Según el artículo 8 de la Ley sobre el alcohol, se permite importar bebidas alcohólicas para el consumo personal o con fines comerciales o profesionales sin ninguna autorización específica, y el régimen de la importación para consumo personal se regula con más detalle en el artículo 10 de la misma Ley. El artículo 8 de ésta precisa, además, que quien opere con bebidas alcohólicas para fines comerciales o profesionales necesita la autorización especial de importación de bebidas alcohólicas prevista en la misma Ley para desarrollar esa actividad.

21 En lo que atañe a la importación de bebidas alcohólicas para el consumo personal, que no está sujeta a una exigencia de autorización, el tribunal remitente pone de relieve que las autoridades finlandesas han precisado en diversas directrices y comunicaciones que, cuando un particular encarga esas bebidas en el extranjero, la propiedad de éstas se le debe haber transmitido sin lugar a dudas antes de su importación. Se exige en ese sentido que quien cursa el encargo transporte él mismo las bebidas alcohólicas o confíe su transporte a un tercero que no sea el vendedor.

22 El artículo 13, párrafo primero, de la Ley sobre el alcohol dispone que, salvo las excepciones previstas en el artículo 14 de la misma Ley, la sociedad estatal de venta de alcohol denominada Alko Oy (en lo sucesivo, «Alko») tiene el monopolio de la venta al por menor de bebidas alcohólicas.

23 Según el artículo 13, párrafo segundo, de la Ley sobre el alcohol, Alko está facultada para vender al por menor las bebidas alcohólicas a las que se refiere el párrafo primero de esa disposición únicamente en una tienda de bebidas alcohólicas homologada por las autoridades, adecuada por su emplazamiento y que permita organizar con eficacia la vigilancia.

24 A tenor del artículo 13, párrafo tercero, de la Ley sobre el alcohol, no obstante lo dispuesto en el párrafo segundo del mismo artículo, Alko puede llevar a cabo la venta al por menor de las bebidas alcohólicas enviándolas al cliente o al comprador, conforme a las disposiciones adoptadas por decreto.

25 El artículo 14 de la Ley sobre el alcohol establece no obstante dos excepciones al monopolio de la venta al por menor de bebidas alcohólicas atribuido a Alko.

26 El artículo 14, párrafo primero, de la Ley sobre el alcohol dispone que podrá vender al por menor bebidas alcohólicas obtenidas mediante fermentación y con un grado volumétrico máximo de alcohol etílico del 4,7 % no sólo Alko, sino también cualquier persona que haya obtenido de la autoridad competente la autorización para la venta al por menor.

- 27 Según el párrafo segundo de ese artículo 14, además de Alko, podrá vender al por menor bebidas alcohólicas obtenidas mediante fermentación y con un grado volumétrico máximo de alcohol etílico no superior al 13 % toda persona a quien la autoridad competente haya autorizado la fabricación de ese producto, conforme a las condiciones establecidas por el Ministerio de salud y asuntos sociales.
- 28 El párrafo tercero del mismo artículo prevé que se podrá conceder una autorización de venta al por menor de bebidas alcohólicas a toda persona de la que se considere que reúne las condiciones necesarias y tiene la fiabilidad exigible.
- 29 El artículo 14, párrafo cuarto, de la Ley sobre el alcohol precisa que la venta al por menor prevista en los párrafos primero y segundo de ese artículo sólo se podrá realizar en un punto de venta homologado por las autoridades que cumpla las condiciones sobre el emplazamiento y espacio de venta y el funcionamiento y en el que la venta esté organizada de modo que haga posible una vigilancia eficaz.

### **Litigio principal y cuestiones prejudiciales**

- 30 EIG, domiciliada en Estonia y controlada por el Sr. Visnapuu, gestionaba un sitio Internet denominado «www.alkotaxi.eu», a través del que los residentes finlandeses podían adquirir diversas marcas de bebidas alcohólicas de alto y bajo contenido en alcohol. Tras el pago de las compras, EIG se ocupaba para algunos de sus clientes de la entrega a domicilio desde Estonia a Finlandia.
- 31 EIG no declaraba ante la administración de aduanas finlandesa la importación de las bebidas alcohólicas, de manera que no se liquidaba ningún impuesto especial. EIG no nombró a ningún representante fiscal con arreglo al artículo 7, párrafo séptimo, de la Ley de los impuestos especiales, que hubiera podido pagar los impuestos especiales por los productos importados en Finlandia ante la administración de aduanas finlandesa. EIG tampoco presentó ninguna declaración aduanera por productos enviados ni constituyó garantía para el pago de los impuestos especiales antes de enviar las mercancías a Finlandia. Además, EIG no pagó los impuestos especiales por ciertos envases de bebidas para las unidades de acondicionamiento. Finalmente, en lo que atañe a la entrega de las bebidas alcohólicas al comprador después de su importación, EIG no disponía de ninguna autorización de venta al por mayor o al por menor a efectos del artículo 8 de la Ley sobre el alcohol.
- 32 Apoyándose en las diligencias tramitadas por el fiscal de distrito, el Helsingin käräjäoikeus (tribunal de primera instancia de Helsinki) consideró probado el hecho de que, como resultado de las actividades de EIG entre el 24 de junio y el 18 de agosto de 2009, no se gravaron con los impuestos especiales por la importación en Finlandia 4 507,30 litros de cerveza, 1 499,40 litros de sidra, 238,70 litros de vino y 3 450,30 litros de bebidas espirituosas. De esa forma, se eludió en total el pago de 23 144,89 euros por el concepto de impuestos especiales sobre las bebidas alcohólicas, y de 5 233,52 euros por el concepto de impuestos especiales sobre ciertos envases de bebidas, que suman 28 378,40 euros.
- 33 Ese tribunal apreció además que el Sr. Visnapuu había transportado los volúmenes de bebidas alcohólicas antes indicados desde Estonia a Finlandia y que los había vendido en Finlandia. A causa de ello condenó al Sr. Visnapuu a ocho meses de prisión, con suspensión de la pena, por fraude fiscal grave y por delito de infracción de la Ley sobre el alcohol. El Sr. Visnapuu también fue condenado a pagar al Estado finlandés 28 378,40 euros, que representan los impuestos impagados, más los intereses y costas del procedimiento.
- 34 En su apelación ante el tribunal remitente el Sr. Visnapuu solicitó la anulación de las diligencias penales y de su condena al pago de una indemnización, así como el reembolso de sus costas más intereses. Solicitó a título subsidiario al tribunal remitente que planteara una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia.

- 35 El tribunal remitente destaca que el desarrollo de los hechos no se discute en la apelación. Algunos clientes finlandeses encargaron bebidas alcohólicas en el sitio Internet de EIG y el Sr. Visnapuu, como representante de EIG, suministró esas bebidas a varios de los clientes importándolas en Finlandia desde Estonia, a pesar de que no disponía de la autorización prevista en el artículo 8, párrafo primero, de la Ley sobre el alcohol. EIG, que no ha organizado un sistema de reciclado o de reutilización de los envases de las bebidas, ni se ha afiliado a un sistema de esa clase, no presentó declaración ante la administración de aduanas cuando esas bebidas alcohólicas llegaron a su destino, de modo que no se gravaron con el impuesto especial. Tampoco se discute en el procedimiento de apelación que el Sr. Visnapuu importó los volúmenes de bebidas alcohólicas constatados por el Helsingin käräjäoikeus y que eludió el pago de los impuestos mencionados en la sentencia dictada por éste.
- 36 El tribunal remitente considera que la aplicación de la legislación nacional en el asunto principal suscita varias cuestiones acerca del Derecho de la Unión, que pueden diferenciarse, según se refieran a la normativa del impuesto especial sobre ciertos envases de bebidas por un lado, y a la exigencia de autorización de venta al por menor para la importación de bebidas alcohólicas con vistas a esa clase de venta en Finlandia, por otro.
- 37 En estas circunstancias, el Helsingin hovioikeus (tribunal de apelación de Helsinki) decidió suspender el procedimiento y plantear al el Tribunal de Justicia la siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Debe apreciarse a la luz del artículo 110 TFUE en lugar del artículo 34 TFUE la licitud de la normativa finlandesa del impuesto especial sobre ciertos envases de bebidas, con arreglo a la cual se percibe dicho impuesto cuando el envase no está comprendido en el ámbito de un sistema de devolución? El sistema de devolución en cuestión debe consistir en un sistema de depósito en el que el envasador o importador de las bebidas, actuando por sí solo o de la forma prevista en la Ley de residuos o en las correspondientes disposiciones aplicables en [la provincia de Ahvenanmaa (Finlandia)], cuide de la reutilización o el reciclado de los envases de tal manera que éstos se reutilicen o se reciclen como materia prima.
  - 2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿es la citada normativa compatible con los artículos 1, apartado 1, 7 y 15 de la Directiva 94/62, si se tiene en cuenta también el artículo 110 TFUE?
  - 3) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión, ¿es la citada normativa compatible con los artículos 1, apartado 1, 7 y 15 de la Directiva 94/62 si se tiene en cuenta también el artículo 34 TFUE?
  - 4) En caso de respuesta negativa a la tercera cuestión, ¿debe considerarse lícita en virtud del artículo 36 TFUE la normativa finlandesa del impuesto especial sobre ciertos envases de bebidas?
  - 5) ¿Puede considerarse que la exigencia de que quien comercialice bebidas alcohólicas o las destine a otros fines de carácter profesional disponga, para su actividad de importación de bebidas alcohólicas, de una autorización especial para la venta al por menor cuando un comprador finlandés ha adquirido bebidas alcohólicas por Internet o por otro medio de venta a distancia a un vendedor que opera en otro Estado miembro y que envía las bebidas a Finlandia, implica un monopolio o forma parte del funcionamiento de un monopolio, de manera que no se opone a ella lo dispuesto en el artículo 34 TFUE, sino que se ha de valorar a la luz del artículo 37 TFUE?
  - 6) En caso de respuesta afirmativa a la quinta cuestión, ¿es la exigencia de autorización compatible con lo dispuesto por el artículo 37 TFUE sobre los monopolios nacionales de carácter comercial?
  - 7) En caso de respuesta negativa a la quinta cuestión y de que el artículo 34 TFUE sea aplicable al presente caso, ¿constituye una restricción cuantitativa o una medida de efecto equivalente, contrarias al artículo 34 TFUE, la normativa finlandesa con arreglo a la cual, en caso de encargo

de bebidas alcohólicas procedentes del extranjero a través de Internet o por otro medio de venta a distancia, la importación de las bebidas para consumo propio sólo está permitida si el adquirente mismo o un tercero independiente del vendedor las transporta al Estado miembro de que se trate, y en caso contrario se exige para la importación una autorización con arreglo a la Ley sobre el alcohol?

- 8) En caso de respuesta afirmativa a la cuestión anterior, ¿puede considerarse justificada y proporcionada dicha normativa en aras de la protección de la salud y la vida de las personas?»

### **Sobre las cuestiones prejudiciales**

- 38 Es oportuno examinar por separado las cuestiones primera a cuarta, que conciernen a la normativa del impuesto especial sobre ciertos envases de bebidas, y las cuestiones quinta a octava, que se refieren a la exigencia de autorización de venta al por menor para la importación de bebidas alcohólicas con vistas a esa clase de venta en Finlandia.

#### *Sobre las cuestiones prejudiciales primera a cuarta*

- 39 Con sus cuestiones prejudiciales primera a cuarta el tribunal remitente pregunta, en sustancia, si los artículos 34 TFUE y 110 TFUE y los artículos 1, apartado 1, 7 y 15 de la Directiva 94/62 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a la normativa de un Estado miembro, como la discutida en el asunto principal, que establece un impuesto especial sobre ciertos envases de bebidas, pero prevé una exención en caso de integración de esos envases en un sistema operativo de devolución.

#### Sobre la aplicabilidad de las disposiciones del Tratado

- 40 Dado que las cuestiones primera a cuarta planteadas se refieren tanto a las disposiciones de la Directiva 94/62 como a las del Tratado, conviene recordar que, según reiterada jurisprudencia, toda medida nacional adoptada en un ámbito que haya sido armonizado con carácter exhaustivo en el Derecho de la Unión debe apreciarse a la luz de las disposiciones de la medida de armonización y no de las del Derecho primario (sentencia UNIC y Uni.co.pel, C-95/14, EU:C:2015:492, apartado 33 y jurisprudencia citada).
- 41 Por tanto, es preciso determinar previamente si la armonización realizada por los artículos 1, apartado 1, 7 y 15 de la Directiva 94/62 tiene carácter exhaustivo.
- 42 Para ello, corresponde al Tribunal de Justicia interpretar esas disposiciones teniendo en cuenta no sólo sus términos, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forman parte (sentencia UNIC y Uni.co.pel, C-95/14, EU:C:2015:492, apartado 35 y jurisprudencia citada).
- 43 Según su artículo 1, apartado 1, la Directiva 94/62 tiene por objeto armonizar las medidas nacionales sobre gestión de envases y residuos de envases, para prevenir y reducir su impacto sobre el medio ambiente de los Estados miembros así como de países terceros, y asegurar de esta forma un alto nivel de protección del medio ambiente, por una parte, y por otra, para garantizar el funcionamiento del mercado interior y evitar los obstáculos comerciales, así como falseamientos y restricciones de la competencia dentro de la Unión.
- 44 El Tribunal de Justicia ya ha tenido la oportunidad de juzgar que el artículo 5 de la Directiva 94/62 no ha armonizado de forma completa los sistemas nacionales destinados a favorecer la reutilización de los envases (véanse, en ese sentido, las sentencias Radlberger Getränkegesellschaft y S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, apartado 56, y Comisión/Alemania, C-463/01, EU:C:2004:797, apartado 44). En ese sentido, el Tribunal de Justicia ha observado en particular que el artículo 5 sólo permite a los Estados

miembros favorecer los sistemas de reutilización de los envases «de conformidad con el Tratado» (véanse las sentencias *Radlberger Getränkegesellschaft y S. Spitz*, C-309/02, EU:C:2004:799, apartado 58, y *Comisión/Alemania*, C-463/01, EU:C:2004:797, apartado 46).

- 45 De igual manera, el artículo 7, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 94/62 dispone que los sistemas de devolución o recogida, así como los sistemas de reutilización o valorización, se aplicarán también a los productos importados, con un trato no discriminatorio, incluidos los posibles aranceles impuestos para acceder a los sistemas y sus modalidades, y deberán estar diseñados para evitar obstáculos al comercio y distorsiones de competencia, «de conformidad con el Tratado».
- 46 Por tanto, al igual que el artículo 5 de la Directiva 94/62, el artículo 7 de ésta no lleva a cabo una armonización exhaustiva sino que remite a las disposiciones pertinentes del Tratado.
- 47 Por otro lado, el artículo 15 de la Directiva 94/62 no realiza una armonización sino que habilita al Consejo para aprobar instrumentos económicos a fin de fomentar la realización de los objetivos definidos en la misma Directiva, o a falta de tales medidas, a los Estados miembros, «respetando las obligaciones derivadas del Tratado». Así pues, esa disposición también requiere la aplicación de las disposiciones pertinentes del Tratado.
- 48 De lo que precede resulta que la armonización efectuada por los artículos 1, apartado 1, 7 y 15 de la Directiva 94/62 no tiene carácter exhaustivo, como ha señalado el Abogado General en el punto 75 de sus conclusiones. En consecuencia, las medidas nacionales de aplicación de esos artículos se deben apreciar no sólo a la luz de esas disposiciones de la Directiva, sino también de las disposiciones pertinentes del Derecho primario.

Sobre la aplicabilidad del artículo 34 TFUE o del artículo 110 TFUE

- 49 Toda vez que las medidas nacionales de aplicación de los artículos 1, apartado 1, 7 y 15 de la Directiva 94/62 se deben apreciar a la luz de las disposiciones pertinentes del Derecho primario, es preciso determinar si una normativa que establece un impuesto especial sobre ciertos envases de bebidas, como la discutida en el asunto principal, debe apreciarse en relación con el artículo 34 TFUE y/o el artículo 110 TFUE. El Sr. Visnapuu, el Gobierno finlandés y la Comisión Europea opinan que esa normativa debe apreciarse en relación con el artículo 110 TFUE.
- 50 El Tribunal de Justicia ha juzgado reiteradamente que los ámbitos de aplicación de los artículos 34 TFUE y 110 TFUE son mutuamente excluyentes. En efecto, de asentada jurisprudencia resulta que el ámbito de aplicación del artículo 34 TFUE no abarca los obstáculos objeto de otras disposiciones específicas y que los obstáculos de naturaleza fiscal a los que se refiere el artículo 110 TFUE no están sujetos a la prohibición prevista en el artículo 34 TFUE (véase, en especial, la sentencia *Tatu*, C-402/09, EU:C:2011:219, apartado 33).
- 51 Una carga pecuniaria constituye un tributo interno en el sentido del artículo 110 TFUE si forma parte de un sistema general de tributos internos que gravan sistemáticamente ciertas categorías de productos, según criterios objetivos aplicados con independencia del origen o de los productos (véanse, en especial, las sentencias *Koornstra*, C-517/04, EU:C:2006:375, apartado 16, y *Stadtgemeinde Frohnleiten y Gemeindebetriebe Frohnleiten*, C-221/06, EU:C:2007:657, apartado 31).
- 52 En este asunto, de los apartados 8 a 10 de la presente sentencia resulta que la normativa discutida en el litigio principal establece un impuesto especial sobre ciertos envases de bebidas que asciende a 51 céntimos de euro por litro de producto envasado, pero están exentos de ese impuesto especial los envases de bebidas integrados en un sistema operativo de devolución.

- 53 Atendiendo a esas características, se ha de apreciar que el impuesto especial discutido en el litigio principal es una carga pecuniaria que forma parte de un sistema general de tributos internos que gravan sistemáticamente una categoría de productos, los envases de bebidas. El Tribunal de Justicia ya ha tenido la oportunidad de afirmar que los residuos destinados a la eliminación deben considerarse productos en el sentido del artículo 110 TFUE (sentencia *Stadtgemeinde Frohnleiten y Gemeindebetriebe Frohnleiten*, C-221/06, EU:C:2007:657, apartados 36 a 38). Por tanto, debe considerarse que un impuesto especial sobre ciertos envases de bebidas grava productos a efectos de esa disposición.
- 54 Por otra parte, de la resolución de remisión resulta que ese impuesto especial grava los envases de bebidas según criterios objetivos aplicados con independencia de su origen o su destino. En efecto, ese impuesto especial grava tanto los envases de bebidas de origen nacional como los importados cuando esos envases no están integrados en un sistema operativo de devolución.
- 55 De lo antes expuesto se sigue que un impuesto especial sobre ciertos envases de bebidas como el discutido en el litigio principal constituye un tributo interno en el sentido del artículo 110 TFUE. En aplicación de la jurisprudencia recordada en el apartado 50 de la presente sentencia, ese impuesto especial debe apreciarse a la luz del artículo 110 TFUE, y no del artículo 34 TFUE.

#### Sobre la interpretación del artículo 110 TFUE

- 56 El Gobierno finlandés y la Comisión consideran que la normativa que establece el impuesto especial sobre ciertos envases de bebidas controvertida en el asunto principal se ajusta al artículo 110 TFUE. Por el contrario, el Sr. Visnapuu alega que esa normativa es discriminatoria y contraria al artículo 110 TFUE, ya que un vendedor que opera desde otro Estado miembro no puede afiliarse en la práctica a un sistema operativo de devolución.
- 57 Según el artículo 110 TFUE, párrafo primero, ningún Estado miembro gravará directa o indirectamente los productos de los demás Estados miembros con tributos internos, cualquiera que sea su naturaleza, superiores a los que gravan directa o indirectamente los productos nacionales similares. Según el párrafo segundo de ese artículo, ningún Estado miembro gravará los productos de los demás Estados miembros con tributos internos que puedan proteger indirectamente otras producciones.
- 58 En el asunto principal no se deduce de ningún dato obrante en los autos presentados al Tribunal de Justicia que la Ley del impuesto especial sobre ciertos envases de bebidas controvertida en ese litigio pueda proteger indirectamente producciones nacionales distintas de los envases de bebidas, a efectos del artículo 110 TFUE, párrafo segundo. Por tanto, la apreciación del Tribunal de Justicia debe limitarse al párrafo primero de ese artículo, examinando si el gravamen de los envases de bebidas importados en virtud de ese impuesto especial es superior al que grava los envases de bebidas de origen nacional.
- 59 Es jurisprudencia reiterada que se infringe el artículo 110 TFUE, párrafo primero, cuando el tributo que grava el producto importado y el que grava el producto nacional similar se calculan de modo diferente y con arreglo a distintas modalidades que den lugar, aunque sólo sea en ciertos casos, a una tributación más elevada sobre el producto importado. Por tanto, con arreglo a dicha disposición, un impuesto especial no debe ser más gravoso para los productos originarios de otros Estados miembros que para los productos nacionales similares (sentencia *Brzeziński*, C-313/05, EU:C:2007:33, apartado 29 y jurisprudencia citada).
- 60 El Gobierno finlandés y la Comisión observan fundadamente que en el asunto principal los elementos integrantes del impuesto especial sobre ciertos envases de bebidas, a saber, el importe, la base imponible y las condiciones de la exención, están formulados de manera idéntica para los envases de bebidas originarios de otros Estados miembros y para los productos nacionales similares. Por tanto,

según ha destacado el Abogado General en los puntos 79 y 80 de sus conclusiones, no cabe constatar en este asunto ninguna discriminación directa que afecte a los envases de bebidas originarios de otros Estados miembros, a efectos del artículo 110 TFUE, párrafo primero.

- 61 El Sr. Visnapuu mantiene, no obstante, que las condiciones exigidas para poder beneficiarse de la exención mediante la integración de los envases de bebidas en un sistema operativo de devolución son indirectamente discriminatorias, porque un vendedor a distancia que ejerza el comercio en línea desde otro Estado miembro nunca se podrá beneficiar de ella.
- 62 En apoyo de ese argumento, el Sr. Visnapuu afirma que la afiliación a un sistema operativo de devolución tiene un coste prohibitivo para un vendedor a distancia que ejerce el comercio en línea desde otro Estado miembro, a causa en especial de la obligación de incluir ciertas menciones en los envases de bebidas y de la obligación de constituir una garantía y de pagar un derecho de afiliación. El Sr. Visnapuu añade que la creación de un sistema operativo de devolución propio no es una opción económicamente viable para una pequeña empresa de comercio en línea en razón de los costes fijos de explotación de tal sistema.
- 63 En ese sentido, hay que señalar que las dificultades argüidas por el Sr. Visnapuu, aun si estuvieran acreditadas, no demostrarían una diferencia de trato entre los envases de bebidas originarios de otros Estados miembros y los productos nacionales similares, en el sentido del artículo 110 TFUE, párrafo primero. En efecto, de esas dificultades a las que hace frente un pequeño operador que practica la venta a distancia para afiliarse a un sistema operativo de devolución o para crear un sistema de esa clase no se puede deducir que los envases de bebidas originarios de otros Estados miembros sólo puedan beneficiarse en menor grado de la exención prevista en caso de integración en tal sistema, y que por tanto estén sujetos a una imposición más onerosa que la de los productos nacionales similares.
- 64 Además, como alegó el Gobierno finlandés en la vista y expuso el Abogado General en los puntos 89 a 91 de sus conclusiones, esas dificultades son idénticas para los pequeños operadores establecidos en Finlandia y los establecidos en otro Estado miembro.
- 65 De lo antes expuesto se sigue que el artículo 110 TFUE no se opone a una normativa nacional que establece un impuesto especial sobre ciertos envases de bebidas, como la discutida en el litigio principal.

Sobre la interpretación de los artículos 1, apartado 1, 7 y 15 de la Directiva 94/62

- 66 El tribunal remitente pregunta también al Tribunal de Justicia si los artículos 1, apartado 1, 7 y 15 de la Directiva 94/62 se oponen a una normativa nacional, como la discutida en el litigio principal, que establece un impuesto especial sobre ciertos envases de bebidas. El Gobierno finlandés y la Comisión afirman que esa normativa se ajusta a las disposiciones de la Directiva 94/62.
- 67 Es preciso señalar previamente que los envases de bebidas constituyen «envases» en el sentido del artículo 3, punto 1, de la Directiva 94/62, y entran por tanto en el ámbito de aplicación de esa Directiva en virtud de su artículo 2, apartado 1.
- 68 Sin embargo, el Tribunal de Justicia observa que ninguna de las disposiciones de los artículos 1, apartado 1, 7 y 15 de la Directiva 94/62 se opone a una normativa nacional, como la discutida en el litigio principal, que establece un impuesto especial sobre ciertos envases de bebidas.

- 69 Más específicamente, el artículo 7, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 94/62 exige que los sistemas de devolución, recogida, reutilización o valorización de envases usados o de residuos de envases se aplicarán también a los productos importados, con un trato no discriminatorio y deberán estar diseñados para evitar obstáculos al comercio y distorsiones de competencia de conformidad con el Tratado.
- 70 Sin embargo, hay que señalar que esa obligación se refiere al funcionamiento de esos sistemas, y no al de un régimen de impuesto especial sobre ciertos envases de bebidas como el discutido en el asunto principal, del que se ha apreciado además en el apartado 63 de la presente sentencia que no implica ninguna discriminación contra los envases de bebidas originarios de otros Estados miembros.
- 71 Por otro lado, el Gobierno finlandés alega en ese sentido que, según el artículo 18g, párrafo segundo, de la Ley sobre residuos, dentro de una agrupación de productores las obligaciones se repartirán equitativamente entre los productores y otros operadores en su caso, atendiendo a la naturaleza y la amplitud de las actividades, y de manera que no se creen obstáculos a los intercambios ni distorsiones de la competencia. Esa disposición obliga también a una agrupación de productores a admitir como asociado, socio o contratante, en las mismas condiciones que los productores ya integrados en la agrupación, a todo nuevo productor para quien, debido a su mínima producción o cualquier otra causa, sería económicamente irrazonable asumir por sí solo la reutilización, la valorización o cualquier otra forma de gestión de los residuos.
- 72 El artículo 15 de la Directiva 94/62 permite, a su vez, que el Consejo apruebe «instrumentos económicos a fin de fomentar la realización de los objetivos definidos en la presente Directiva». A falta de medidas adoptadas por el Consejo, esa disposición autoriza a los Estados miembros a adoptar «con arreglo a los principios que rigen la política de la [Unión] en el ámbito del medio ambiente, entre otros el principio de que quien contamina paga, y respetando las obligaciones derivadas del Tratado, medidas encaminadas a la realización de los mismos objetivos».
- 73 Una normativa que establece un impuesto especial sobre ciertos envases de bebidas como la discutida en el litigio principal puede ser calificada como medida adoptada por un Estado miembro y encaminada a la realización de los objetivos de la Directiva 94/62, según prevé el artículo 15 de ésta. En efecto, como ha manifestado el Gobierno finlandés, esa normativa incita a los operadores a adherirse a un sistema de devolución de los envases de bebidas o a crear su propio sistema para beneficiarse de la exención de ese impuesto especial.
- 74 En aplicación del artículo 15 de la Directiva 94/62, esa medida se debe adoptar con arreglo a los principios que rigen la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente, entre otros el principio de que quien contamina paga, y respetando las obligaciones derivadas del Tratado. Pues bien, el Gobierno finlandés precisó fundadamente en la vista que la normativa discutida en el litigio principal aplica el principio quien contamina, paga, puesto que deben pagar el impuesto especial los operadores que no se hayan adherido a un sistema de devolución de envases de bebidas. Además, ya se ha apreciado que esa normativa respeta las obligaciones derivadas del artículo 110 TFUE.
- 75 De cuanto antecede resulta que los artículos 1, apartado 1, 7 y 15 de la Directiva 94/62 no se oponen a una normativa que establece un impuesto especial sobre ciertos envases de bebidas, como la discutida en el litigio principal.
- 76 Por todas las consideraciones anteriores se ha de responder a las cuestiones primera a cuarta que el artículo 110 TFUE y los artículos 1, apartado 1, 7 y 15 de la Directiva 94/62 deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a la normativa de un Estado miembro, como la discutida en el asunto principal, que establece un impuesto especial sobre ciertos envases de bebidas, pero prevé una exención en caso de integración de esos envases en un sistema operativo de devolución.

*Sobre las cuestiones prejudiciales quinta a octava*

77 Con sus cuestiones prejudiciales quinta a octava el tribunal remitente pregunta, en sustancia, si los artículos 34 TFUE, 36 TFUE y 37 TFUE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa de un Estado miembro, como la discutida en el litigio principal, en virtud de la que un vendedor establecido en otro Estado miembro está sometido a una exigencia de autorización de venta al por menor para la importación de bebidas alcohólicas con vistas a esa clase de venta a consumidores residentes en el primer Estado miembro, cuando ese vendedor lleve a cabo el transporte de esas bebidas o lo encargue a un tercero.

Sobre la aplicabilidad del artículo 34 TFUE o del artículo 37 TFUE

78 Hay que determinar previamente si la exigencia de autorización objeto del asunto principal debe apreciarse a la luz del artículo 34 TFUE o del artículo 37 TFUE.

79 Para ello es oportuno resumir el contexto normativo y fáctico del litigio principal.

80 El artículo 13 de la Ley sobre el alcohol establece un monopolio de carácter comercial, al que se confiere el derecho exclusivo para la venta al por menor de bebidas alcohólicas en Finlandia. Ese monopolio se ha atribuido a Alko.

81 El artículo 14 de la Ley sobre el alcohol establece, no obstante, dos excepciones al monopolio atribuido a Alko. A tenor del párrafo primero de ese artículo, podrá vender al por menor bebidas alcohólicas obtenidas mediante fermentación y con un grado volumétrico máximo de alcohol etílico del 4,7 % no sólo Alko, sino también cualquier persona que haya obtenido de la autoridad competente la autorización para la venta al por menor. Según el párrafo segundo del mismo artículo, además de Alko, podrá vender al por menor bebidas alcohólicas obtenidas mediante fermentación y con un grado volumétrico máximo de alcohol etílico no superior al 13 % toda persona a quien la autoridad competente haya autorizado la fabricación de ese producto, conforme a las condiciones establecidas por el Ministerio de salud y asuntos sociales.

82 En virtud del artículo 8 de la Ley sobre el alcohol, toda persona que opere con bebidas alcohólicas para fines comerciales o profesionales necesita la autorización especial de importación de bebidas alcohólicas prevista en la misma Ley para desarrollar esa actividad. Según el Gobierno finlandés, la autorización especial prevista en el artículo 8 de la Ley sobre el alcohol puede consistir en particular en una autorización de venta al por menor, a la que se refiere el artículo 14, párrafo primero, de la misma Ley.

83 No se discute en el asunto principal que ni EIG, ni el Sr. Visnapuu disponían de la autorización de venta al por menor exigida en virtud de los artículos 8 y 14 de la Ley sobre el alcohol para importar bebidas alcohólicas con vistas a esa clase de venta a consumidores residentes en Finlandia.

84 Atendiendo a ese contexto, hay que determinar si la exigencia de autorización de venta al por menor para la importación de bebidas alcohólicas con vistas a esa clase de venta a consumidores residentes en Finlandia, objeto del litigio principal, debe apreciarse en relación con el artículo 34 TFUE o con el artículo 37 TFUE.

85 Según los Gobiernos finlandés y noruego, el régimen de monopolio establecido por el artículo 13 de la Ley sobre el alcohol debe apreciarse en relación con el artículo 37 TFUE, mientras que los regímenes de autorización previstos en el artículo 14 de la misma Ley deben apreciarse a la luz del artículo 34 TFUE. El Gobierno sueco y la Comisión consideran que la exigencia de autorización de venta al por menor objeto del asunto principal debe apreciarse en relación con el artículo 37 TFUE, en tanto que el Sr. Visnapuu estima que debe serlo a la luz del artículo 34 TFUE.

- 86 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las normas relativas a la existencia y al funcionamiento de un monopolio deben examinarse a la luz de las disposiciones del artículo 37 TFUE, específicamente aplicables al ejercicio, por un monopolio nacional de carácter comercial, de sus derechos de exclusividad (sentencias Rosengren y otros, C-170/04, EU:C:2007:313, apartado 17 y jurisprudencia citada, y ANETT, C-456/10, EU:C:2012:241, apartado 22 y jurisprudencia citada).
- 87 En cambio, las repercusiones sobre los intercambios en el seno de la Unión de las demás disposiciones de la legislación nacional, que puedan separarse del funcionamiento del monopolio aun cuando tengan incidencia sobre este último, deben ser examinadas a la luz del artículo 34 TFUE (sentencias Rosengren y otros, C-170/04, EU:C:2007:313, apartado 18 y jurisprudencia citada, y ANETT, C-456/10, EU:C:2012:241, apartado 23 y jurisprudencia citada).
- 88 En aplicación de esa jurisprudencia es preciso comprobar si la exigencia de autorización de venta al por menor para la importación de bebidas alcohólicas con vistas a esa clase de venta a consumidores residentes en Finlandia, que es objeto de las cuestiones quinta a octava planteadas, constituye una regla relativa a la existencia y el funcionamiento del monopolio, o bien es separable del funcionamiento del monopolio.
- 89 La función específica asignada al monopolio por el artículo 13 de la Ley sobre el alcohol consiste en ejercer en exclusiva la venta al por menor de bebidas alcohólicas en Finlandia. No obstante, se excluye del derecho exclusivo de Alko la venta al por menor de las dos categorías de bebidas alcohólicas previstas por las excepciones establecidas en el artículo 14 de la Ley sobre el alcohol, venta que puede llevar a cabo toda persona debidamente autorizada.
- 90 De lo que precede resulta que el régimen de monopolio establecido por el artículo 13 de la Ley sobre el alcohol se debe apreciar a la luz del artículo 37 TFUE, toda vez que enuncia las reglas sobre la existencia y el funcionamiento de un monopolio nacional de carácter comercial.
- 91 En cambio, los dos regímenes de autorización establecidos por el artículo 14 de la Ley sobre el alcohol no regulan el funcionamiento del monopolio atribuido a Alko o el ejercicio de sus derechos exclusivos en el sentido de la jurisprudencia antes citada, dado que prevén el derecho de otras personas, debidamente autorizadas, para vender al por menor ciertas categorías de bebidas alcohólicas, además de Alko. Por consiguiente, esos dos regímenes de autorización son dissociables del funcionamiento del monopolio atribuido a Alko y deben apreciarse a la luz del artículo 34 TFUE, como mantienen fundamentalmente los Gobiernos finlandés y noruego.
- 92 Pues bien, las cuestiones quinta a octava planteadas por el tribunal remitente se refieren expresamente a una exigencia de autorización de venta al por menor impuesta en el asunto principal al Sr. Visnapuu. Esa exigencia de autorización deriva necesariamente del artículo 14 de la Ley sobre el alcohol y debe apreciarse por tanto en relación con el artículo 34 TFUE y no con el artículo 37 TFUE.
- 93 Sin embargo, con fundamento en las apreciaciones de hecho contenidas en la resolución de remisión y resumidas en el apartado 32 de la presente sentencia, se observa que algunas de las bebidas alcohólicas importadas por el Sr. Visnapuu, en particular las bebidas espirituosas, no estaban comprendidas en los dos regímenes de autorización establecidos en el artículo 14 de esa ley, y por tanto estaban sujetas en exclusiva al monopolio de venta al por menor atribuido a Alko por el artículo 13 de esa Ley.
- 94 En ese sentido conviene recordar que el artículo 37 TFUE, si bien no exige la supresión total de los monopolios nacionales de carácter comercial, prescribe su adecuación de tal manera que quede asegurada la exclusión de toda discriminación entre los nacionales de los Estados miembros respecto de las condiciones de abastecimiento y de mercado (sentencias Franzén, C-189/95, EU:C:1997:504, apartado 38 y jurisprudencia citada, y Hanner, C-438/02, EU:C:2005:332, apartado 34 y jurisprudencia citada).

95 De este modo, el artículo 37 TFUE exige que la organización y el funcionamiento del monopolio se adecuen con el fin de excluir toda discriminación entre los nacionales de los Estados miembros respecto de las condiciones de abastecimiento y de mercado, de modo tal que el comercio de mercancías procedentes de otros Estados miembros no resulte desfavorecido, ni de hecho ni de Derecho, en relación con el de las mercancías nacionales y que no se falsee la competencia entre las economías de los Estados miembros (sentencia Franzén, C-189/95, EU:C:1997:504, apartado 40).

96 Como sea que los autos presentados al Tribunal de Justicia no contienen suficiente información en ese sentido, corresponde al tribunal remitente comprobar si el monopolio de la venta al por menor de bebidas alcohólicas atribuido a Alko por el artículo 13 de la Ley sobre el alcohol se ajusta a las condiciones antes recordadas.

Sobre la existencia de una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la importación, en el sentido del artículo 34 TFUE

97 Por lo antes expuesto es preciso apreciar si una normativa de un Estado miembro como la discutida en el litigio principal, en virtud de la que un vendedor establecido en otro Estado miembro está sujeto a una exigencia de autorización de venta al por menor para la importación de bebidas alcohólicas con vistas a esa clase de venta a consumidores residentes en el primer Estado miembro, cuando ese vendedor lleva a cabo el transporte de esas bebidas o lo encarga a un tercero, constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la importación en el sentido del artículo 34 TFUE.

98 Según reiterada jurisprudencia, la prohibición de las medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas, establecida en el artículo 34 TFUE, abarca cualquier normativa de los Estados miembros que pueda obstaculizar directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio entre los Estados miembros (véanse, en especial, las sentencias Dassonville, 8/74, EU:C:1974:82, apartado 5, y Rosengren y otros, C-170/04, EU:C:2007:313, apartado 32).

99 Atendiendo a esa jurisprudencia, se tiene que constatar que una exigencia de autorización de venta al por menor para la importación de bebidas alcohólicas, como la discutida en el litigio principal, impide que los operadores establecidos en otros Estados miembros importen libremente bebidas alcohólicas en Finlandia con vistas a su venta al por menor.

100 En particular, las disposiciones pertinentes de la normativa nacional imponen varios requisitos para la autorización de venta al por menor objeto del asunto principal. Por un lado, el artículo 14, párrafo tercero, de la Ley sobre el alcohol dispone que se podrá conceder una autorización de venta al por menor de bebidas alcohólicas a toda persona de la que se considere que reúne las condiciones necesarias y que tiene la fiabilidad exigible.

101 Por otro lado, el artículo 14, párrafo cuarto, de la Ley sobre el alcohol precisa que la venta al por menor a la que se refieren los párrafos primero y segundo del mismo artículo sólo se podrá realizar en un punto de venta homologado por las autoridades que cumpla las condiciones sobre el emplazamiento y espacio de venta y el funcionamiento y en el que la venta esté organizada de modo que haga posible una vigilancia eficaz.

102 Siendo así, la exigencia de autorización de venta al por menor para la importación de bebidas alcohólicas con vistas a esa clase de venta a consumidores finlandeses, objeto del asunto principal, puede obstaculizar el comercio entre los Estados miembros en el sentido de la jurisprudencia antes citada, toda vez que impide que operadores establecidos en otros Estados miembros importen libremente bebidas alcohólicas en Finlandia con vistas a su venta al por menor.

- 103 No obstante, el Tribunal de Justicia ha juzgado que las disposiciones nacionales que limiten o prohíban determinadas modalidades de venta, que se apliquen a todos los operadores interesados que ejerzan su actividad en el territorio nacional y afecten de la misma forma, de hecho y de Derecho, a la comercialización de los productos nacionales y a la de los productos procedentes de otros Estados miembros, no son susceptibles de obstaculizar el comercio entre los Estados miembros, en el sentido de la jurisprudencia iniciada por la sentencia *Dassonville*, (8/74, EU:C:1974:82) (véanse, en especial, las sentencias *Keck y Mithouard*, C-267/91 y C-268/91, EU:C:1993:905, apartado 16, y *Ahokainen y Leppik*, C-434/04, EU:C:2006:609, apartado 19).
- 104 Sin embargo, la exigencia de autorización de venta al por menor objeto del asunto principal no cumple la primera condición enunciada por el Tribunal de Justicia en la sentencia *Keck y Mithouard* (C-267/91 y C-268/91, EU:C:1993:905, apartado 16), según la cual las disposiciones nacionales consideradas deben aplicarse a todos los operadores interesados que ejerzan su actividad en el territorio nacional.
- 105 El Tribunal de Justicia observa que la exigencia de autorización de venta al por menor prevista en el artículo 14, párrafo primero, de la Ley sobre el alcohol no se aplica a todos los operadores interesados que ejercen su actividad en el territorio nacional. En efecto, Alko dispone del derecho a vender al por menor todas las clases de bebidas alcohólicas, incluidas las previstas en el artículo 14 de la Ley sobre el alcohol, en virtud de una disposición legislativa, a saber, el artículo 13 de esa misma Ley. De esa forma, Alko no está obligada a obtener una autorización de venta al por menor por las autoridades competentes en condiciones análogas a las establecidas en el artículo 14, párrafo tercero, de la Ley sobre el alcohol.
- 106 Por otro lado, la autorización de venta al por menor prevista en el artículo 14, párrafo segundo, de la Ley sobre el alcohol sólo puede concederse a los fabricantes de bebidas alcohólicas establecidos en Finlandia, con exclusión de los fabricantes establecidos en otros Estados miembros.
- 107 Por tanto, la exigencia de autorización de venta al por menor para la importación de bebidas alcohólicas con vistas a esa clase de venta a consumidores finlandeses, objeto del litigio principal, no cumple la primera condición enunciada en la sentencia *Keck y Mithouard* (C-267/91 y C-268/91, EU:C:1993:905, apartado 16), por lo que no es necesario apreciar si esa exigencia afecta de igual manera, en Derecho y de hecho, a la comercialización de los productos nacionales y a la de los productos procedentes de otros Estados miembros.
- 108 Por cuanto antecede debe considerarse que una normativa de un Estado miembro como la discutida en el asunto principal, en virtud de la que un vendedor establecido en otro Estado miembro está sujeto a una exigencia de autorización de venta al por menor para la importación de bebidas alcohólicas con vistas a esa clase de venta a consumidores residentes en el primer Estado miembro, cuando ese vendedor lleva a cabo el transporte de esas bebidas o lo encarga a un tercero, constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la importación en el sentido del artículo 34 TFUE.

Sobre la existencia de una justificación en el sentido del artículo 36 TFUE

- 109 Según el artículo 36 TFUE, las disposiciones de los artículos 34 TFUE y 35 TFUE no serán obstáculo para las prohibiciones o restricciones a la importación, exportación o tránsito justificadas por razones de orden público, moralidad y seguridad públicas, protección de la salud y la vida de las personas y los animales, preservación de los vegetales, protección del patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional o protección de la propiedad industrial y comercial. No obstante, tales prohibiciones o restricciones no deberán constituir un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros.

- 110 Según jurisprudencia reiterada, un obstáculo a la libre circulación de mercancías puede estar justificado por razones de interés general enumeradas en el artículo 36 TFUE o por exigencias imperativas. En ambos casos, la disposición nacional debe ser adecuada para garantizar que se alcance el objetivo perseguido y no debe ir más allá de lo necesario para alcanzarlo (véase, en especial, la sentencia *Ker-Optika C-108/09*, EU:C:2010:725, apartado 57 y jurisprudencia citada).
- 111 Los Gobiernos finlandés, sueco y noruego, al contrario que el Sr. Visnapuu, mantienen que una exigencia de autorización de venta al por menor impuesta a un vendedor establecido en otro Estado miembro para la importación de bebidas alcohólicas con vistas a esa clase de venta a consumidores residentes en el territorio nacional, cuando ese vendedor lleva a cabo el transporte de esas bebidas o lo encarga a un tercero, está justificada por el objetivo de protección de la salud y la vida de las personas enunciado en el artículo 36 TFUE. El Gobierno finlandés alega en particular que el objetivo de la Ley sobre el alcohol, según resulta del artículo 1 de ésta, es orientar el consumo de alcohol de manera que se prevengan los efectos negativos de las sustancias alcohólicas en la salud de las personas y en la sociedad, mediante la instauración de un régimen de monopolio y de autorización de la venta al por menor.
- 112 Del artículo 14 de la Ley sobre el alcohol resulta que sólo se podrá conceder una autorización de venta al por menor de bebidas alcohólicas a una persona que reúna las condiciones necesarias y tenga la fiabilidad exigible, en aplicación del párrafo tercero de ese artículo, y que la venta al por menor únicamente se podrá realizar en un punto de venta homologado por las autoridades en el que la venta esté organizada de modo que haga posible una vigilancia eficaz, en virtud del párrafo cuarto del mismo artículo.
- 113 El Gobierno finlandés arguye en ese sentido que el régimen de autorización de venta al por menor establecido permite controlar el cumplimiento por los vendedores al por menor de las disposiciones reguladoras de la venta de bebidas alcohólicas, en especial la restricción de vender únicamente entre las 7.00 h de la mañana y las 9.00 h de la noche, la prohibición de vender a personas menores de 18 años y la prohibición de vender a personas en estado de ebriedad.
- 114 Ese Gobierno mantiene además que el nivel de protección de la salud y del orden público que la política finlandesa en materia de alcohol se ha fijado como objetivo no se puede lograr con medios menos restrictivos que la sujeción de la venta al por menor a una autorización previa o al derecho exclusivo del monopolio. En efecto, permitir que los vendedores establecidos en otros Estados miembros vendan y transporten libremente bebidas alcohólicas para los residentes finlandeses abriría un nuevo cauce de distribución de esas bebidas que no estaría sometido a ningún control por parte de las autoridades competentes.
- 115 El Tribunal de Justicia ya ha afirmado que una normativa cuya finalidad es orientar el consumo de alcohol de forma que se prevengan los efectos perjudiciales causados a la salud de las personas y a la sociedad por las sustancias alcohólicas y que pretende así luchar contra el abuso de alcohol, responde a preocupaciones de salud y de orden públicos reconocidas por el artículo 36 TFUE (sentencias *Ahokainen y Leppik, C-434/04*, EU:C:2006:609, apartado 28, y *Rosengren y otros, C-170/04*, EU:C:2007:313, apartado 40).
- 116 Sin embargo, para que las preocupaciones de salud y de orden públicos puedan justificar un obstáculo como el que origina el sistema de autorización previa discutido en el asunto principal, es necesario que la medida considerada sea proporcionada al objetivo que debe alcanzarse y no constituya ni un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros (sentencia *Ahokainen y Leppik, C-434/04*, EU:C:2006:609, apartado 29; véase también, en ese sentido, la sentencia *Rosengren y otros, C-170/04*, EU:C:2007:313, apartados 41 y 43).

- 117 En lo que atañe al carácter proporcionado de la medida, al tratarse de una excepción al principio de libre circulación de mercancías, corresponde a las autoridades nacionales demostrar que su normativa es necesaria para alcanzar el objetivo invocado, y que éste no podría lograrse mediante prohibiciones o limitaciones de menor amplitud o que afectarían en menor medida al comercio intracomunitario (véanse, en ese sentido, las sentencias Ahokainen y Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, apartado 31, y Rosengren y otros, C-170/04, EU:C:2007:313, apartado 50 y jurisprudencia citada).
- 118 No obstante, cuando una medida entra en el ámbito de la salud pública, hay que tener presente que la salud y la vida de las personas ocupan el primer puesto entre los bienes e intereses protegidos por el Tratado y que corresponde a los Estados miembros decidir qué nivel de protección de la salud pública pretenden asegurar y de qué manera debe alcanzarse ese nivel. Dado que éste puede variar de un Estado miembro a otro, es preciso reconocer a los Estados miembros un margen de apreciación (sentencia Ker-Optika, C-108/09, EU:C:2010:725, apartado 58 y la jurisprudencia citada, y sentencia Ahokainen y Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, apartados 32 y 33).
- 119 En el presente asunto el control de la proporcionalidad y de la necesidad de las medidas adoptadas requiere un análisis de las circunstancias de Derecho y de hecho que caracterizan la situación en Finlandia, para el que el tribunal remitente está situado en mejores condiciones que el Tribunal de Justicia. En consecuencia, corresponde al tribunal remitente, basándose en los aspectos jurídicos y de hecho de los que tiene conocimiento, apreciar si el sistema de autorización previa objeto del asunto principal es apto para lograr el objetivo de protección de la salud y del orden públicos, y si ese objetivo podría alcanzarse con una eficacia siquiera equivalente con medios menos restrictivos (véanse, en ese sentido, las sentencias Ahokainen y Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, apartados 37 y 38 y jurisprudencia citada y Rosengren y otros, C-170/04, EU:C:2007:313, apartado 55).
- 120 En ese sentido hay que observar, en particular, que el artículo 14, párrafo cuarto, de la Ley sobre el alcohol establece una obligación de realizar la venta al por menor en un punto de venta homologado. Como el Gobierno finlandés confirmó en la vista, esa obligación supone la prohibición de que las personas autorizadas en virtud del artículo 14, párrafos primero o segundo, de la Ley sobre el alcohol ejerzan la venta a distancia de bebidas alcohólicas cuando llevan a cabo el transporte de esas bebidas o lo encargan a un tercero.
- 121 Aunque en virtud del artículo 13, párrafo segundo, de la Ley sobre el alcohol Alko también está obligada en principio a realizar la venta al por menor en un punto de venta homologado, del artículo 13, párrafo tercero, de la misma Ley resulta no obstante que Alko puede llevar a cabo la venta al por menor de las bebidas alcohólicas enviándolas al cliente o al comprador, conforme a las disposiciones adoptadas por decreto. Preguntado al respecto en la vista, el Gobierno finlandés confirmó que en algunos casos Alko está facultada efectivamente para la venta por correspondencia de bebidas alcohólicas.
- 122 Siendo así, corresponde al tribunal remitente comprobar si el objetivo de permitir que las autoridades competentes controlen el cumplimiento de las disposiciones reguladoras de la venta de bebidas alcohólicas, como la restricción de vender únicamente entre las 7.00 h de la mañana y las 9.00 h de la noche y la prohibición de vender a personas menores de 18 años y a personas en estado de ebriedad, podría lograrse con una eficacia de grado al menos equivalente mediante un sistema de autorización que no exigiera que la venta al por menor de bebidas alcohólicas sólo se pueda realizar en un punto de venta homologado por las autoridades.
- 123 En segundo término, para que las preocupaciones por la salud y el orden públicos puedan justificar una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la importación en el sentido del artículo 34 TFUE, como es la exigencia de autorización de venta al por menor objeto del asunto principal, es necesario además que dicha exigencia no constituya un medio de discriminación

arbitraria ni una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros, según requiere el artículo 36 TFUE (véanse, en ese sentido, las sentencias Ahokainen y Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, apartado 29, y Rosengren y otros, C-170/04, EU:C:2007:313, apartado 41).

- 124 En ese sentido, en lo concerniente al régimen de autorización de venta al por menor establecido en el artículo 14, párrafo primero, de la Ley sobre el alcohol, que comprende las bebidas alcohólicas obtenidas mediante fermentación y con un grado volumétrico máximo de alcohol etílico del 4,7 %, ningún dato puesto en conocimiento del Tribunal de Justicia permite pensar que las razones de salud y de orden público invocadas por las autoridades finlandesas se hayan desviado de su finalidad y se hayan utilizado de manera que se establezcan discriminaciones frente a las mercancías originarias de otros Estados miembros o se protejan indirectamente determinadas producciones nacionales (véanse, en ese sentido, las sentencias Ahokainen y Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, apartado 30, y Rosengren y otros, C-170/04, EU:C:2007:313, apartado 42).
- 125 En lo que atañe al régimen de autorización de venta al por menor establecido por el artículo 14, párrafo segundo, de la Ley sobre el alcohol, que permite a los fabricantes de bebidas alcohólicas vender su producción propia si ésta se obtiene mediante fermentación y su grado volumétrico máximo de alcohol etílico no es superior al 13 % el Tribunal de Justicia ya ha constatado que ese régimen sólo es accesible para los fabricantes establecidos en Finlandia, con exclusión de los establecidos en otros Estados miembros.
- 126 Al reservar la ventaja de esa excepción únicamente a los fabricantes establecidos en Finlandia, esa disposición podría tener el efecto de proteger la producción nacional de bebidas alcohólicas obtenidas mediante fermentación y de grado volumétrico máximo de alcohol etílico no superior al 13 %. La existencia de ese efecto no bastaría, sin embargo, para acreditar que las razones de salud y de orden público invocadas por las autoridades finlandesas se hubieran desviado de su finalidad y se hubieran utilizado de manera que se establezcan discriminaciones frente a las mercancías originarias de otros Estados miembros o se protejan indirectamente determinadas producciones nacionales, en el sentido del artículo 36 TFUE y de la jurisprudencia antes citada.
- 127 Preguntado sobre ello en la vista, el Gobierno finlandés precisó que, además de las razones de salud y de orden públicos antes aludidas, ese régimen de autorización persigue el objetivo de promoción del turismo, ya que se propone permitir que un número limitado de fabricantes de bebidas alcohólicas establecidos en Finlandia, que utilizan métodos tradicionales y artesanales, vendan su producción en el mismo lugar de ésta. Ese Gobierno citó como ejemplo algunos vinos de bayas elaborados en granjas en el territorio finlandés que los consumidores pueden comprar en el lugar mismo de producción. Añadió que no formaba parte de sus competencias autorizar a los fabricantes de bebidas alcohólicas establecidos en otros Estados miembros a vender su producción en el lugar mismo de producción, que por definición está fuera del territorio finlandés.
- 128 Corresponde al tribunal remitente apreciar, basándose en todas las circunstancias de hecho o de Derecho pertinentes, y en particular el carácter limitado, tradicional y artesanal de la producción nacional que se beneficia de esa excepción, invocado por el Gobierno finlandés en sus observaciones presentadas al Tribunal de Justicia, si las razones de salud y de orden públicos alegadas por las autoridades finlandesas se han desviado de su finalidad y se han utilizado de manera que se establezcan discriminaciones frente a las mercancías originarias de otros Estados miembros o se protejan indirectamente determinadas producciones nacionales, en el sentido del artículo 36 TFUE.
- 129 Por todas las consideraciones anteriores, se ha de responder a las cuestiones quinta a octava que los artículos 34 TFUE y 36 TFUE deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa de un Estado miembro, como la discutida en el litigio principal, en virtud de la que un vendedor establecido en otro Estado miembro está sometido a una exigencia de autorización de venta al por menor para la importación de bebidas alcohólicas con vistas a esa clase de venta a consumidores residentes en el primer Estado miembro, cuando ese vendedor lleva a cabo el transporte de esas

bebidas o lo encarga a un tercero, siempre que esa normativa sea apta para lograr el objetivo perseguido de protección de la salud y del orden públicos, que ese objetivo no se pueda alcanzar con una eficacia de grado siquiera equivalente con medios menos restrictivos y que esa normativa no constituya un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros, lo que incumbe comprobar al tribunal remitente.

### Costas

<sup>130</sup> Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Quinta) declara:

- 1) **El artículo 110 TFUE y los artículos 1, apartado 1, 7 y 15 de la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a la normativa de un Estado miembro, como la discutida en el asunto principal, que establece un impuesto especial sobre ciertos envases de bebidas, pero prevé una exención en caso de integración de esos envases en un sistema operativo de devolución.**
- 2) **Los artículos 34 TFUE y 36 TFUE deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa de un Estado miembro, como la discutida en el litigio principal, en virtud de la que un vendedor establecido en otro Estado miembro está sometido a una exigencia de autorización de venta al por menor para la importación de bebidas alcohólicas con vistas a esa clase de venta a consumidores residentes en el primer Estado miembro, cuando ese vendedor lleva a cabo el transporte de esas bebidas o lo encarga a un tercero, siempre que esa normativa sea apta para lograr el objetivo perseguido de protección de la salud y del orden públicos, que ese objetivo no se pueda alcanzar con una eficacia de grado siquiera equivalente con medios menos restrictivos y que esa normativa no constituya un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros, lo que incumbe comprobar al tribunal remitente.**

Firmas