



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

12. studenoga 2015.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članci 34. i 110. UFEU-a – Direktiva 94/62/EZ – Članak 1. stavak 1., članci 7. i 15. – Prodaja i prijevoz alkoholnih pića na daljinu iz druge države članice – Trošarina na određenu ambalažu pića – Izuzeće u slučaju uključivanja ambalaža u operativni sustav kaucije i povrata – Članci 34., 36. i 37. UFEU-a – Zahtijevanje odobrenja za maloprodaju alkoholnih pića – Monopol maloprodaje alkoholnih pića – Opravdanje – Zaštita zdravlja“

U predmetu C-198/14,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Helsingin hovioikeus (Prizivni sud u Helsinkiju, Finska), odlukom od 16. travnja 2014., koju je Sud zaprimio 22. travnja 2014., u postupku

Valev Visnapuu

protiv

Kihlakunnansyyttäjä,

Suomen valtio –Tullihallitus,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: T. von Danwitz, predsjednik četvrtog vijeća, u funkciji predsjednika petog vijeća, D. Šváby, A. Rosas, E. Juhász i C. Vajda (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: Y. Bot,

tajnik: I. Illéssy, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 29. travnja 2015.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za V. Visnapuua, P. Snell, *oikeustieteen kandidaatti*,
- za finsku vladu, S. Hartikainen, u svojstvu agenta,
- za švedsku vladu, A. Falk i U. Persson, u svojstvu agenata,
- za norvešku vladu, T. Skjeie i K. Nordland Hansen, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: finski

— za Europsku komisiju, G. Wilms, E. Sanfrutos Cano i I. Koskinen, u svojstvu agenata, saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 9. srpnja 2015., donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članaka 34., 36., 37. i 110. UFEU-a kao i članka 1. stavka 1. te članaka 7. i 15. Direktive 94/62/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. prosinca 1994. o ambalaži i ambalažnom otpadu (SL L 365, str. 10.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 64., str. 12.).
- 2 Zahtjev je podnesen u okviru spora između V. Visnapuua, koji djeluje za račun European Investment Group Oü (u daljnjem tekstu: EIG), i Kihlakunnansyyttäjä (općinski državni odvjetnik) u vezi s prodajom alkoholnih pića na daljinu finskim potrošačima uz kršenje finskih propisa koji se, među ostalim, odnose na trošarine na određene ambalaže pića i prodaju alkoholnih pića na daljinu.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Prema članku 1. stavku 1. Direktive 94/62, njezin je cilj usklađivanje nacionalnih propisa za gospodarenje ambalažom i ambalažnim otpadom kako bi, s jedne strane, spriječila njihov utjecaj na okoliš država članica jednako kao i na okoliš trećih zemalja ili kako bi smanjila takav utjecaj vodeći računa o visokom stupnju zaštite okoliša i, s druge strane, kako bi osigurala funkcioniranje unutarnjeg tržišta te spriječila zapreke trgovini kao i ometanja i ograničenja tržišnog natjecanja u Europskoj uniji.
- 4 Članak 2. stavak 1. spomenute direktive navodi da se ona primjenjuje na svu ambalažu stavljenju na tržište u Uniji i sav ambalažni otpad, koji se rabi ili je ispušten iz industrijskog, trgovačkog, dućanskog, uslužnog, kućanskog ili bilo kojeg drugog izvora, neovisno o uporabljenom materijalu.
- 5 Člankom 3. točkom 1. Direktive 94/62 definira se pojam „ambalaža“. Njegov stavak 1. među ostalim pojašnjava da za potrebe te direktive „ambalaža“ znači svi proizvodi bez obzira na prirodu materijala od kojeg su izrađeni ili su korišteni za sadržavanje, čuvanje, rukovanje, isporuku i predstavljanje robe, od sirovina do gotovih proizvoda, od proizvođača do korisnika ili potrošača.
- 6 Članak 7. Direktive 94/62, naslovljen „Sustavi za povrat, prikupljanje i obnovu“, određuje:
„1. Države članice donose potrebne mjere kako bi osigurale da su uspostavljeni sustavi za:
(a) povrat i/ili prikupljanje uporabljene ambalaže i/ili ambalažnog otpada kod potrošača, drugog krajnjeg korisnika, ili nekih drugih ambalažnih tokova u želji da ju usmjere prema drugim najprikladnijim oblicima gospodarenja otpadom;
(b) uporabu ili obnovu uključujući reciklažu ambalaže i /ili prikupljenog ambalažnog otpada,
kako bi ispunile ciljeve iz ove Direktive.

Ti su sustavi otvoreni za sudjelovanje gospodarskim subjektima iz tih sektora, kao i za sudjelovanje nadležnih javnih tijela. Oni se pod nediskriminirajućim uvjetima također primjenjuju na uvozne proizvode, uključujući detaljne dogovore i cijene određene za pristup takvom sustavu, te su ti sustavi osnovani kako bi se izbjegle trgovačke zapreke ili ometanje natjecanja u skladu s Ugovorom [o FEU-u].

2. Mjere iz stavka 1. ovog članka predstavljaju dio politike koja vrijedi za svu ambalažu i ambalažni otpad i uzima u obzir posebno zahtjeve koji se odnose na zaštitu okoliša i zdravlja, sigurnosti i higijene potrošača; zaštitu kvalitete, izvornosti i tehnička svojstva ambalažirane robe i uporabljenih materijala; te zaštitu prava nad industrijskim i trgovačkim vlasništvom.“

7 Članak 15. Direktive 94/62, naslovljen „Gospodarski instrumenti“, glasi kako slijedi:

„Na temelju odgovarajućih odredaba Ugovora, Vijeće donosi gospodarske instrumente za poticanje postizanja ciljeva iz ove Direktive. U nedostatku takvih mjera, države članice smiju, u skladu sa načelima koja uređuju politiku u okolišu Zajednice, između ostalog, načelom onečišćivač plaća, te obvezama iz Ugovora, donijeti mjere za ostvarivanje ovih ciljeva.“

Finsko pravo

Zakon koji se odnosi na trošarine na određene ambalaže pića

8 Prema članku 5. Zakona br. 1037/2004 koji se odnosi na trošarinu na određene ambalaže za pića (eräiden juomapakkausten valmisteverosta annettu laki, u daljnjem tekstu: Zakon koji se odnosi na trošarine na određene ambalaže za pića), ona iznosi 51 cent po litri ambalažiranog proizvoda.

9 Na temelju članka 4. spomenutog zakona, oporezivanje određenih ambalaža pića trošarinom uređeno je, među ostalim, Zakonom br. 1469/1994 o trošarinama (valmisteverotuslaki, u daljnjem tekstu: Zakon o trošarinama).

10 Članak 6. Zakona koji se odnosi na trošarine na određene ambalaže za pića osobito izuzima ambalaže pića koje su dio operativnog sustava povrata. „Operacijskim sustavom povrata“ treba smatrati sustav kaucije u okviru kojeg se pakiratelj ili uvoznik pića, samostalno ili na način predviđen u Zakonu br. 1072/1993 o otpadu (jätelaki, u daljnjem tekstu: Zakon o otpadu) ili u odgovarajućim propisima koji se primjenjuju u pokrajini Ahvenanmaa (Finska), brine za oporabu ili recikliranje ambalaže za pića, na način da se predmetna ambalaža ponovno napuni ili reciklira.

Zakon o trošarinama

11 Prema članku 2. stavku 1. Zakona o trošarinama koji je bio na snazi u vrijeme nastanka činjenica, taj je zakon uređivao, osim ako nije drukčije propisano, ubiranje trošarina, osobito na alkohol i alkoholna pića.

12 Iz članka 3. stavka 1. Zakona o trošarinama proizlazi da su proizvodi na koje se trošarina primjenjuje oni koji su navedeni u članku 2. tog zakona i koji su proizvedeni u Finskoj ili oni koji su uneseni u Finsku iz druge države članice kao i proizvodi uvezeni iz treće zemlje.

13 Članak 10. stavak 1. Zakona o trošarinama navodi da ako u okviru prodaje na daljinu nije određen nikakav porezni predstavnik, prodavatelj je dužan platiti trošarinu za proizvode uvezene u Finsku. Kada pojedinac može nabaviti proizvode u drugoj državi članici na neki drugi način, a ne prodajom na daljinu, te kada te proizvode u Finsku prevoze neki drugi pojedinac ili profesionalac, trošarine plaća pojedinac, onaj koji sudjeluje u prijevozu ili onaj koji posjeduje proizvode u Finskoj. Peti stavak istog članka predviđa da, u slučajevima različitim od onih navedenih u tom članku, trošarinu plaća svaka

osoba koja u trgovačke ili druge svrhe prima ili posjeduje proizvode koji podliježu trošarini i koja je, na dan kada ih je primila ili stekla, razumno znala ili trebala znati da ti proizvodi nisu bili propisno oporezovani u Finskoj.

- 14 Članak 7. stavak 6. Zakona o trošarinama određuje prodaju na daljinu kao prodaju u okviru koje osoba koja nije ovlaštena posjednik skladišta ili registrirani odnosno neregistrirani gospodarski subjekt kupuje u drugoj državi članici proizvode koji podliježu trošarini a koje prodavatelj na daljinu ili osoba koja djeluje u njegovo ime izravno šalje ili prevozi iz druge države članice. Stavak 6. točka (a) tog članka određuje prodavatelja na daljinu kao prodavatelja koji u Finskoj prodaje proizvode u skladu sa spomenutim stavkom 6.
- 15 Članak 9. Zakona o trošarinama osobito određuje da, prije izvoza proizvoda u Finsku iz druge države članice, svaki neregistrirani gospodarski subjekt i svaka osoba odgovorna za plaćanje poreza u smislu članka 10. stavka 4. tog zakona kao i svaki prodavatelj na daljinu koji nema poreznog predstavnika u Finskoj trebaju prijaviti predmetne proizvode carinskoj upravi iz članka 25. spomenutog zakona te trebaju jamčiti za plaćanje trošarina koje će se primijeniti na predmetne proizvode.
- 16 Prema članku 18. stavku 1. Zakona o trošarinama, proizvodi koji podliježu trošarini u drugoj državi članici, koje pojedinac prevozi u Finsku iz druge države članice, izuzeti su od trošarina pod uvjetom da su namijenjeni osobnoj uporabi tog pojedinca.

Zakon o otpadu

- 17 U trenutku nastanka relevantnih činjenica, utvrđivanje operativnog sustava povrata koji se odnosi na ambalaže pića i sudjelovanje u spomenutom sustavu bilo je uređeno Zakonom o otpadu. Prema članku 18. g stavku 1. tog zakona, proizvođač, na primjer pakiratelj ili uvoznik, može ispuniti svoje obveze udružujući se s drugim proizvođačima i gospodarskim subjektima u udruge ili zaklade koje imaju pravnu sposobnost kao što je udruženje proizvođača, učlanjujući se u takvu udruhu ili sklapajući s njom sporazum.
- 18 Članak 18. g stavak 2. Zakona o otpadu određuje da su obveze u okviru udruženja proizvođača pravedno raspodijeljene između proizvođača i mogućih gospodarskih subjekata, vodeći računa o prirodi i širini djelatnosti te na način koji ne stvara zapreke trgovini niti narušava tržišno natjecanje. Udruženje proizvođača prihvaća kao partnera, člana ili ugovornu stranu, pod istim uvjetima koje su imali u udruženje već uključeni proizvođači, svakog novog proizvođača za kojeg bi zbog njegove neznatne proizvodnje ili bilo kojeg drugog razloga bilo ekonomski nerazumno da sam osigura uporabu, obnovu ili bilo koji drugi oblik gospodarenja otpadom.

Zakon o alkoholu

- 19 Članak 1. Zakona br. 1143/1994 o alkoholu (alkoholilaki, u daljnjem tekstu: Zakon o alkoholu) navodi da je cilj tog zakona spriječiti negativne učinke alkoholnih tvari na društvo, socijalni život i zdravlje nadziranjem potrošnje alkohola.
- 20 Prema članku 8. Zakona o alkoholu, dopušteno je bez posebnog odobrenja uvoziti alkoholna pića namijenjena osobnoj potrošnji ili u trgovačke ili profesionalne svrhe, pri čemu je sustav uvoza radi osobne potrošnje detaljno uređen člankom 10. tog zakona. Članak 8. spomenutog zakona još pojašnjava da onaj koji koristi alkoholna pića u trgovačke ili profesionalne svrhe mora za svoju djelatnost imati posebno odobrenje za uvoz alkoholnih pića predviđeno tim zakonom.

- 21 Što se tiče uvoza alkoholnih pića radi osobne potrošnje, za koji nije potrebno odobrenje, sud koji je uputio zahtjev ističe da su finske vlasti različitim smjernicama i komunikacijama pojasnile da kada pojedinac naručuje takva pića u inozemstvu, pravo vlasništva nad njima mora mu biti nesporno preneseno prije nego što se uvezu. U tom se pogledu zahtijeva da autor narudžbe sam prevozi alkoholna pića ili da njihov prijevoz povjerava trećoj osobi koja nije prodavatelj.
- 22 Članak 13. stavak 1. Zakona o alkoholu određuje da, osim iznimaka predviđenih člankom 14. tog zakona, državno društvo za prodaju alkohola tvrtke Alko Oy (u daljnjem tekstu: Alko) ima monopol nad maloprodajom alkoholnih pića.
- 23 Prema članku 13. stavku 2. Zakona o alkoholu, Alko ima pravo obavljati maloprodaju alkoholnih pića iz prvog stavka te odredbe jedino u dućanu alkoholnih pića koji ima odobrenje vlasti, prikladan položaj i za koji je moguće učinkovito organizirati nadzor.
- 24 Na temelju članka 13. stavka 3. Zakona o alkoholu, unatoč odredbama drugog stavka tog članka, Alko može obavljati maloprodaju alkoholnih pića na način da ih šalje klijentu ili kupcu u skladu s odredbama propisanima dekretom.
- 25 Članak 14. Zakona o alkoholu međutim utvrđuje dvije iznimke od monopola maloprodaje alkoholnih pića koji ima Alko.
- 26 Članak 14. stavak 1. Zakona o alkoholu određuje da alkoholna pića koja se dobivaju fermentacijom i koja sadrže najviše 4,7% udjela etilnog alkohola može na malo prodavati ne samo Alko već i svaka osoba koja je od nadležnog tijela ishodila odobrenje za maloprodaju.
- 27 Prema drugom stavku spomenutog članka 14. trgovinu na malo alkoholnim pićima dobivenima fermentacijom i koja nemaju više od 13% udjela etilnog alkohola može obavljati Alko, ali i svaka osoba kojoj nadležno tijelo dopusti proizvoditi predmetni proizvod, poštujući uvjete koje odredi ministarstvo nadležno za socijalna pitanja i zdravlje.
- 28 Treći stavak tog istog članka predviđa da se odobrenje za maloprodaju alkoholnih pića može dodijeliti svakoj osobi za koju se smatra da ispunjava nužne uvjete i da posjeduje zahtijevanu pouzdanost.
- 29 Članak 14. stavak 4. Zakona o alkoholu pojašnjava da se maloprodaja iz prvog i drugog stavka tog članka može obavljati jedino na prodajnom mjestu koje odobri vlasti i koje ispunjava uvjete vezano za položaj i prodajni prostor kao i za funkcioniranje i mjesto gdje je prodaja organizirana na način da je moguć učinkovit nadzor.

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 30 Društvo EIG, sa sjedištem u Estoniji i koje nadzire V. Visnapuu, vodilo je internetsku stranicu „www.alkotaxi.eu“, na kojoj su finski državljani mogli kupiti alkoholna pića različitih marki s manjim ili većim udjelom alkohola. Društvo EIG je nakon plaćanja dijelu svojih klijenata osiguravalo dostavu na kućnu adresu iz Estonije u Finsku.
- 31 Društvo EIG nije u vezi s uvozom alkoholnih pića ništa prijavilo finskoj carinskoj upravi, zbog čega nije nametnuta nikakva trošarina. Društvo EIG nije odredilo poreznog predstavnika u smislu članka 7. stavka 1. Zakona o trošarinama, a koji bi imao mogućnost platiti finskoj carinskoj upravi trošarinu na proizvode otpremljene u Finsku. Društvo EIG također nije na carini prijavilo proizvode koje će uvesti niti je pružilo jamstvo plaćanja trošarina prije otpremanja proizvoda u Finsku. Osim toga, ono je također propustilo platiti trošarine na određenu ambalažu pića za jedinična pakiranja. Naposljetku, što se tiče dostave kupcu nakon uvoza alkoholnih pića, društvo EIG nije imalo nikakvo odobrenje za prodaju na veliko ili malo u smislu članka 8. Zakona o alkoholu.

- 32 Helsingin käräjäoikeus (Prvostupanjski sud u Helsinkiju) je, oslanjajući se na postupke koje je pokrenuo općinski državni odvjetnik, smatrao utvrđenom činjenicu da su djelatnosti društva EIG između 24. lipnja i 18. kolovoza 2009. dovele do toga da na uvoz u Finsku koji se odnosi na 4 507,30 litara piva, 1 499,40 jabukovače, 238,70 litara vina i 3 450,30 litara žestokog alkoholnog pića nije obračunata trošarina. Stoga je s naslova trošarina na alkoholna pića izbjegnuto sveukupno 23.144,89 eura i 5 233,52 eura s naslova trošarina na određenu ambalažu pića, što zajedno čini 28.378,40 eura.
- 33 Spomenuti sud je osim toga smatrao da je V. Visnapuu prevezao gore navedene količine alkoholnih pića iz Estonije u Finsku te ih je tamo prodavao. Iz tog je razloga zbog teške porezne prijevare i kršenja Zakona o alkoholu osudio V. Visnapuua na osam mjeseci kazne zatvora s odgodom izvršenja. V. Visanpuuu je također naloženo da finskoj državi plati iznos od 28.378,40 eura koji predstavlja neplaćene poreze i kojem se dodaju kamate kao i naknada za troškove postupka.
- 34 U okviru svoje žalbe pred sudom koji je uputio zahtjev V. Visnapuu je, s jedne strane, zatražio ukidanje kaznenih postupaka i presude kojom mu se nalaze isplata naknade štete kao i, s druge strane, povrat troškova postupka uvećanih za kamate. Podredno je od suda koji je uputio zahtjev zatražio da Sudu podnese zahtjev za prethodnu odluku.
- 35 Sud koji je uputio zahtjev ističe da u žalbenom postupku nisu osporavane činjenice. Klijenti iz Finske su na internetskoj stranici EIG-a naručivali alkoholna pića i V. Visnapuu je kao predstavnik društva EIG dostavljao ta pića dijelu klijenata uvozeći ih iz Estonije u Finsku, iako nije imao odobrenje predviđeno člankom 8. stavkom 1. Zakona o alkoholu. Društvo EIG, koje nije uspostavilo sustav recikliranja ili oporabe ambalaže pića i koje nije dio takvog sustava, nije izvršilo prijavu carinskoj upravi kada su spomenuta pića stigla na odredište, zbog čega nije obračunata trošarina. U okviru žalbenog postupka također nije osporavano da je V. Visnapuu uvezo alkoholna pića u količini koju je utvrdio Helsingin käräjäoikeus (Prvostupanjski sud u Helsinkiju) niti da je izbjegao poreze spomenute u presudi koju je taj sud donio.
- 36 Sud koji je uputio zahtjev smatra da primjena nacionalnog zakonodavstva u glavnom postupku otvara nekoliko pitanja u pogledu prava Unije koja se mogu razlikovati s obzirom na to tiču li se, s jedne strane, propisa koji se odnosi na trošarinu na određene ambalaže pića ili, s druge strane, zahtjeva za odobrenje za maloprodaju radi uvoza alkoholnih pića s ciljem njihove maloprodaje u Finskoj.
- 37 U tim je okolnostima Helsingin hovioikeus (Prizivni sud u Helsinkiju) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Treba li zakonitost finskog propisa o trošarini na određenu ambalažu za pića – temeljem kojeg se ta trošarina naplaćuje ako ambalaža nije u sustavu povrata – prosuđivati temeljem članka 110. UFEU-a, umjesto temeljem članka 34. UFEU-a? Kada je riječ o navedenom sustavu povrata, mora li se raditi o sustavu kaucije u kojem se pakiratelj ili uvoznik pića samostalno ili na drugi način predviđen u finskom zakonu o otpadu ili odgovarajućim propisima koji se primjenjuju u pokrajini Ahvenanmaa [Finska] brine za oporabu ili recikliranje ambalaže za pića, na način da se ambalaža opet napuni ili koristi kao sirovina?
2. Ako je odgovor na prvo pitanje potvrđan: je li gore naveden propis u skladu s člankom 1. stavkom 1., člankom 7. i člankom 15. Direktive 94/62, ako se uzme u obzir i članak 110. UFEU-a?
3. Ako je odgovor na prvo pitanje niječan: je li navedeni propis u skladu s člankom 1. stavkom 1., člankom 7. i člankom 15. Direktive 94/62, ako se uzme u obzir i članak 34. UFEU-a?
4. Ako je odgovor na treće pitanje niječan: treba li [gore navedeni] finski propis smatrati zakonitim u svjetlu članka 36. UFEU-a?

5. Može li se smatrati da zahtjev prema kojem osoba koja u trgovačke ili druge gospodarske svrhe koristi alkoholna pića mora dobiti posebno maloprodajno odobrenje za obavljanje djelatnosti uvoza alkoholnih pića – i u slučaju kada kupac iz Finske putem interneta ili putem drugih načina prodaje na daljinu kupuje alkoholna pića od prodavatelja koji djeluje u drugoj državi članici, a koja prodavatelj doprema u Finsku – upućuje na postojanje monopola ili na segment djelovanja monopola, tako da nije u suprotnosti s člankom 34. UFEU-a, već se mora ocjenjivati u kontekstu članka 37. UFEU-a?
6. Ako je odgovor na peto pitanje potvrđan: je li pretpostavka dobivanja odobrenja u skladu s odredbama koje se odnose na državne monopole komercijalne naravi iz članka 37. UFEU-a?
7. Ako je odgovor na peto pitanje niječan i ako se u ovom slučaju mora primijeniti članak 34. UFEU-a: treba li finski propis prema kojem je uvoz alkoholnih pića za osobnu uporabu u slučaju naručivanja tih pića iz inozemstva putem interneta ili putem drugih načina prodaje na daljinu dopušten jedino ako je pića uvezao sam naručitelj ili treća osoba različita od prodavatelja, dok se za ostale slučajeve uvoza traži odobrenje sukladno Zakonu o alkoholu, smatrati količinskim ograničenjem ili mjerom s istovrsnim učinkom iz članka 34. UFEU-a?
8. Ako je odgovor na prethodno pitanje potvrđan: može li se navedeni propis smatrati opravdanim i proporcionalnim u kontekstu zaštite ljudskog zdravlja i života?“

O prethodnim pitanjima

- 38 Valja odvojeno ispitati prvo do četvrto pitanje, koja se tiču propisa koji se odnosi na trošarinu na određene ambalaže pića, te peto do osmo pitanje, koja se odnose na postojanje odobrenja za maloprodaju alkoholnih pića uvezanih radi njihove maloprodaje u Finskoj.

Prvo do četvrto pitanje

- 39 Svojim prvim do četvrtim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članke 34. i 110. UFEU-a kao i članak 1. stavak 1. te članke 7. i 15. Direktive 94/62 tumačiti na način da im je protivan propis države članice, kao što je onaj o kojemu je riječ u glavnom postupku, koji uvodi trošarinu na određene ambalaže pića, ali predviđa iznimku u slučaju uključivanja tih ambalaža u operativni sustav povrata.

Primjenjivost odredaba Ugovora

- 40 Budući da se prvo do četvrto postavljeno pitanje odnose na odredbe Direktive 94/62 kao i na odredbe Ugovora, valja podsjetiti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, svaku nacionalnu mjeru iz područja u kojem je provedeno iscrpno usklađivanje na razini Unije valja ocjenjivati u svjetlu odredaba te mjere usklađivanja, a ne s obzirom na odredbe primarnog prava (presuda UNIC i Uni.co.pel, C-95/14, EU:C:2015:492, t. 33. i navedena sudska praksa).
- 41 Posljedično, potrebno je najprije odrediti je li usklađivanje koje se provodi člankom 1. stavkom 1. te člancima 7. i 15. Direktive 94/62 takvo iscrpno usklađivanje.
- 42 U tu svrhu, na Sudu je da tumači te odredbe vodeći računa ne samo o njihovu tekstu već i o kontekstu u kojem se nalaze te ciljevima propisa kojeg su dio (presuda UNIC i Uni.co.pel, C-95/14, EU:C:2015:492, t. 35. i navedena sudska praksa).

- 43 Prema članku 1. stavku 1. Direktive 94/62, njezin je cilj usklađivanje nacionalnih propisa za gospodarenje ambalažom i ambalažnim otpadom kako bi, s jedne strane, spriječila njihov utjecaj na okoliš država članica jednako kao i na okoliš trećih zemalja ili kako bi smanjila takav utjecaj vodeći računa o visokom stupnju zaštite okoliša i, s druge strane, kako bi osigurala funkcioniranje unutarnjeg tržišta te spriječila zapreke trgovini kao i ometanja i ograničenja tržišnog natjecanja u Uniji.
- 44 Sud je već imao priliku presuditi da članak 5. Direktive 94/62 nema cilj iscrpno uskladiti nacionalne sustave namijenjene promicanju uporabe ambalaže (vidjeti u tom smislu presude Radlberger Getränkegesellschaft i S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, t. 56. kao i Komisija/Njemačka, C-463/01, EU:C:2004:797, t. 44.). U tom pogledu Sud je osobito utvrdio da spomenuti članak 5. dopušta državama članicama da promiču sustave uporabe ambalaža samo „u skladu s Ugovorom“ (vidjeti presude Radlberger Getränkegesellschaft i S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, t. 58. kao i Komisija/Njemačka, C-463/01, EU:C:2004:797, t. 46.).
- 45 Isto tako članak 7. stavak 1. drugi podstavak Direktive 94/62 određuje da se sustavi za povrat i/ili prikupljanje kao i sustavi za uporabu ili obnovu pod nediskriminirajućim uvjetima također primjenjuju na uvozne proizvode, uključujući detaljne dogovore i cijene određene za pristup takvom sustavu, te su osnovani kako bi se izbjegle zapreke trgovini ili narušavanja natjecanja „u skladu s Ugovorom“.
- 46 Stoga članak 7. Direktive 94/62 kao i njezin članak 5. nemaju za cilj iscrpno usklađivanje, već upućuju na relevantne odredbe Ugovora.
- 47 Što se tiče članka 15. Direktive 94/62, on nema za cilj usklađivanje već ovlašćuje Vijeće da donese gospodarske instrumente za poticanje postizanja ciljeva iz te direktive ili, u nedostatku takvih mjera, države članice djeluju „u skladu s obvezama iz Ugovora“. Stoga ta odredba zahtijeva i primjenu relevantnih odredaba Ugovora.
- 48 Iz prethodnoga slijedi da usklađivanje koje izvršavaju članak 1. stavak 1. te članci 7. i 15. Direktive 94/62 nije iscrpno, kao što je nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 75. svojeg mišljenja. Posljedično, nacionalne mjere koje provode te članke treba ocjenjivati ne samo s obzirom na odredbe te direktive nego i s obzirom na relevantne odredbe primarnog prava.

Primjenjivost članka 34. ili članka 110. UFEU-a

- 49 Budući da nacionalne mjere koje provode članak 1. stavak 1. te članke 7. i 15. Direktive 94/62 treba ocjenjivati s obzirom na relevantne odredbe primarnog prava, valja odrediti treba li propis koji uvodi trošarinu na određene ambalaže za pića kao što je onaj o kojemu je riječ u glavnom postupku ocjenjivati s obzirom na članak 34. i/ili članak 110. UFEU-a. V. Visnapuu, finska vlada i Europska komisija smatraju da taj propis treba ocjenjivati s obzirom na članak 110. UFEU-a.
- 50 Sud je u više navrata presudio da se područja primjene članaka 34. i 110. UFEU-a međusobno isključuju. Naime, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da područje primjene članka 34. UFEU-a ne obuhvaća prepreke predviđene drugim posebnim odredbama te da porezne prepreke iz članka 110. UFEU-a ne potpadaju pod zabranu predviđenu člankom 34. UFEU-a (vidjeti osobito presudu Tatu, C-402/09, EU:C:2011:219, t. 33.).
- 51 Novčano davanje je nacionalni porez u smislu članka 110. UFEU-a ako potpada pod opći sustav nacionalnih davanja koji sistematski obuhvaća kategorije proizvoda prema objektivnim kriterijima koji se primjenjuju neovisno o podrijetlu ili namjeni proizvoda (vidjeti osobito presude Koornstra, C-517/04, EU:C:2006:375, t. 16. kao i Stadtgemeinde Frohnleiten i Gemeindebetriebe Frohnleiten, C-221/06, EU:C:2007:657, t. 31.).

- 52 U ovom slučaju iz točaka 8. do 10. ove presude proizlazi da propis o kojemu je riječ u glavnom postupku uspostavlja trošarinu na određene ambalaže pića koja iznosi 51 cent po litri upakiranog proizvoda, ali da su od te trošarine izuzete ambalaže pića uključene u operativni sustav povrata.
- 53 U svjetlu tih činjenica, valja s jedne strane utvrditi da je trošarina o kojoj je riječ u glavnom postupku novčano davanje koje potpada pod opći sustav nacionalnih davanja koji sistematski obuhvaća neku kategoriju proizvoda, to jest ambalaže pića. U tom pogledu Sud je već imao priliku presuditi da otpad namijenjen odlaganju treba smatrati proizvodom u smislu članka 110. UFEU-a (presuda Stadtgemeinde Frohnleiten i Gemeindebetriebe Frohnleiten, C-221/06, EU:C:2007:657, t. 36. do 38.). Stoga treba smatrati da se trošarina na određene ambalaže pića primjenjuje na proizvode u smislu te odredbe.
- 54 S druge strane, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da se trošarina primjenjuje na ambalaže pića prema objektivnim kriterijima koji se primjenjuju neovisno o njihovu podrijetlu ili namjeni. Naime, ta trošarina se primjenjuje na ambalaže pića nacionalnog podrijetla kao i na uvozne ambalaže pića kada one nisu uključene u operativni sustav povrata.
- 55 Iz prethodno navedenoga slijedi da je trošarina na određene ambalaže pića kao što je ona o kojoj je riječ u glavnom postupku nacionalni porez u smislu članka 110. UFEU-a. Primjenom sudske prakse navedene u točki 50. ove presude, takvu trošarinu treba ocjenjivati s obzirom na članak 110. UFEU-a, a ne na članak 34. UFEU-a.

Tumačenje članka 110. UFEU-a

- 56 Finska vlada i Komisija smatraju da je propis koji uvodi trošarinu na određene ambalaže pića o kojemu je riječ u glavnom postupku u skladu s člankom 110. UFEU-a. Suprotno tomu, V. Visnapuu ističe da je taj propis diskriminatoran i protivan članku 110. UFEU-a, zbog toga što prodavatelj koji djeluje iz neke druge države članice ne može, u praksi, biti dio operativnog sustava povrata.
- 57 Prema članku 110. stavku prvom UFEU-a, nijedna država članica ne uvodi neposredno ili posredno nacionalne poreze bilo koje vrste na proizvode drugih država članica u većoj mjeri od onih koji su neposredno ili posredno uvedeni na slične domaće proizvode. Prema drugom stavku te odredbe, nijedna država članica ne uvodi nacionalne poreze na proizvode drugih država članica koji su takve naravi da omogućuju posrednu zaštitu drugih proizvoda.
- 58 U glavnom postupku ni iz jednog elementa spisa dostavljenog Sudu ne proizlazi da je zakon koji se odnosi na trošarinu na određene ambalaže pića, o kojemu je riječ u glavnom postupku, takve naravi da u smislu članka 110. drugog stavka UFEU-a neposredno štiti nacionalne proizvode koji nisu ambalaža pića. Stoga ocjenu Suda valja ograničiti na prvi stavak tog članka i ispitati je li oporezivanje na temelju te trošarine koje se primjenjuje na ambalaže uvoznih pića veće od onog za ambalaže pića nacionalnog podrijetla.
- 59 Prema ustaljenoj sudskoj praksi postoji povreda članka 110. stavka prvog UFEU-a kada se oporezivanje uvoznog proizvoda i sličnog nacionalnog proizvoda računa na različite načine te uz primjenu različitih pravila dovodi, makar i samo u nekim slučajevima, do većeg oporezivanja uvoznih proizvoda. Dakle, primjenom spomenute odredbe trošarina ne smije strože oporezovati uvozne proizvode od sličnih domaćih proizvoda (presuda Brzeziński, C-313/05, EU:C:2007:33, t. 29. i navedena sudska praksa).
- 60 U glavnom postupku, finska vlada i Komisija su u pravu kada tvrde da su pravila oporezivanja trošarinom na određene ambalaže pića, odnosno iznos, porezna osnovica i pretpostavke izuzeća, propisani na istovjetan način za ambalaže pića podrijetlom iz drugih država članica kao i za slične nacionalne proizvode. Stoga, kao što je i nezavisni odvjetnik istaknuo u točkama 79. i 80. svojeg mišljenja, u ovom slučaju ne može se utvrditi nikakva izravna diskriminacija u oporezivanju ambalaža pića podrijetlom iz drugih država članica u smislu članka 110. prvog stavka UFEU-a.

- 61 V. Visnapuu međutim ističe da su pretpostavke propisane za mogućnost korištenja izuzeća zbog toga što su ambalaže pića uključene u operativni sustav povrata neizravno diskriminatorne jer se prodavatelj na daljinu koji putem interneta obavlja trgovinu iz druge države članice na njih ne može nikada pozvati.
- 62 U prilog tom argumentu V. Visnapuu tvrdi da je uključenost u operativni sustav povrata pretjeran trošak za prodavatelja na daljinu koji putem interneta obavlja trgovinu iz druge države članice, osobito zato što ga obvezuje da na ambalaži pića navede određene podatke i zbog obveze da jamči te da plati članarinu. V. Visnapuu dodaje da uspostava vlastitog operativnog sustava povrata nije ekonomski isplativa za malog poduzetnika trgovine na internetu zbog fiksnih troškova korištenja takvog sustava.
- 63 U tom pogledu valja utvrditi da poteškoće koje V. Visnapuu navodi, čak i da se dokažu, ne bi potvrdile razliku u postupanju prema ambalažama pića podrijetlom iz drugih država članica u odnosu na slične nacionalne proizvode u smislu članka 110. stavka prvog UFEU-a. Naime, ne može se na temelju takvih poteškoća, s kojima bi se susreo mali gospodarski subjekt koji se bavi prodajom na daljinu prilikom uključivanja u operativni sustav povrata, zaključiti da bi za ambalaže pića podrijetlom iz drugih država članica postojale manje mogućnosti da se na njih primijeni izuzeće predviđeno u slučaju da su dio takvog sustava i da su stoga strože oporezovane nego slični nacionalni proizvodi.
- 64 Nadalje, kao što je na raspravi istaknula finska vlada i kao što je nezavisni odvjetnik utvrdio u točkama 89. do 91. svojeg mišljenja, takve poteškoće su istovjetne za male gospodarske subjekte sa sjedištem u Finskoj kao i za one sa sjedištem u drugoj državi članici.
- 65 Iz prethodno navedenoga proizlazi da nacionalni propis koji uvodi trošarinu na određene ambalaže pića kao što je onaj o kojemu je riječ u glavnom postupku nije protivan članku 110. UFEU-a.

Tumačenje članka 1. stavka 1. te članaka 7. i 15. Direktive 94/62

- 66 Sud koji je uputio zahtjev također pita Sud je li nacionalni propis koji uvodi trošarinu na određene ambalaže pića kao što je onaj o kojemu je riječ u glavnom postupku protivan članku 1. stavku 1. te člancima 7. i 15. Direktive 94/62. Finska vlada i Komisija ističu da je taj propis u skladu s odredbama Direktive 94/62.
- 67 Najprije valja utvrditi da su ambalaže pića „ambalaže“ u smislu članka 3. točke 1. Direktive 94/62 i da stoga ulaze u područje primjene te direktive na temelju njezina članka 2. stavka 1.
- 68 Međutim, Sud zaključuje da nacionalni propis koji uvodi trošarinu na određene ambalaže pića kao što je onaj o kojemu je riječ u glavnom postupku nije protivan nijednoj odredbi članka 1. stavka 1. ni članaka 7. i 15. Direktive 94/62.
- 69 Što se tiče točnije članka 7. stavka 1. drugog podstavka Direktive 94/62, ta odredba zahtijeva da se sustavi povrata, prikupljanja, uporabe i obnove uporabljene ambalaže i/ili ambalažnog otpada pod nediskriminirajućim uvjetima također primjenjuju na uvozne proizvode [...] te su ti sustavi osnovani kako bi se izbjegle trgovačke zapreke ili ometanje natjecanja u skladu s Ugovorom.
- 70 Ipak, valja utvrditi da se ta obveza tiče funkcioniranja takvih sustava, a ne sustava trošarine na određene ambalaže pića kao što je ona o kojoj je riječ u glavnom postupku, a za koju je osim toga u točki 63. ove presude zaključeno da ne podrazumijeva nikakvu diskriminaciju u odnosu na ambalaže pića podrijetlom iz drugih država članica.
- 71 Nadalje, finska vlada u tom pogledu ističe da su prema članku 18. g stavku 2. Zakona o otpadu obveze u okviru udruženja proizvođača predmet pravedne raspodjele među proizvođačima i mogućim drugim gospodarskim subjektima, vodeći računa o prirodi i širini djelatnosti te na način koji ne stvara zapreke

trgovini niti narušava tržišno natjecanje. Ta odredba također obvezuje udruženje proizvođača da kao partnera, člana ili ugovornu stranu, pod istim uvjetima koje su imali u udruženje već uključeni proizvođači, prihvati svakog novog proizvođača za kojeg bi zbog njegove neznatne proizvodnje ili bilo kojeg drugog razloga bilo ekonomski nerazumno da sam osigura oporabu, obnovu ili bilo koji drugi oblik gospodarenja otpadom.

- 72 Što se tiče članka 15. Direktive 94/62, on dopušta Vijeću da donese „gospodarske instrumente za poticanje postizanja ciljeva iz te direktive“. U nedostatku mjera koje donosi Vijeće, ta odredba ovlašćuje države članice da donesu „u skladu sa načelima koja uređuju politiku u okolišu [Unije], između ostalog, načelom onečišćivač plaća, te obvezama iz Ugovora, [...] mjere za ostvarivanje ovih ciljeva“.
- 73 Propis koji uvodi trošarinu na određene ambalaže pića, kao što je onaj o kojemu je riječ u glavnom postupku, može se smatrati mjerom koju je donijela država članica s ciljem postizanja ciljeva iz Direktive 94/62 u smislu njezina članka 15. Naime, kao što je potvrdila finska vlada, taj propis potiče gospodarske subjekte da pristupe sustavu povrata ambalaža pića ili da stvore vlastiti sustav povrata kako bi izbjegli plaćanje trošarine.
- 74 Primjenom članka 15. Direktive 94/62, takva mjera mora biti donesena u skladu s načelima koja uređuju politiku u okolišu Unije, između ostalog, načelom „onečišćivač plaća“, te obvezama iz Ugovora. Finska vlada bila je u pravu kada je na raspravi pojasnila da propis o kojemu je riječ u glavnom postupku provodi načelo onečišćivač plaća, s obzirom na to da trošarinu trebaju platiti gospodarski subjekti koji ne pristupe sustavu povrata ambalaža pića. Osim toga, već je utvrđeno da je takav propis u skladu s obvezama koje proizlaze iz članka 110. UFEU-a.
- 75 Iz prethodno navedenoga proizlazi da nacionalni propis koji uvodi trošarinu na određene ambalaže pića kao što je onaj o kojemu je riječ u glavnom postupku nije protivan članku 1. stavku 1. ni člancima 7. i 15. Direktive 94/62.
- 76 Uzimajući u obzir sva prethodna razmatranja, na prvo do četvrto pitanje valja odgovoriti da članak 110. UFEU-a kao i članak 1. stavak 1. te članke 7. i 15. Direktive 94/62 treba tumačiti na način da im nije protivan propis države članice, kao što je onaj o kojemu je riječ u glavnom postupku, koji uvodi trošarinu na određene ambalaže pića, ali predviđa iznimku u slučaju uključivanja tih ambalaža u operativni sustav povrata.

Peto do osmo pitanje

- 77 Svojim petim do osmim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članke 34., 36. i 37. UFEU-a tumačiti na način da im je protivan propis države članice, kao što je onaj o kojemu je riječ u glavnom postupku, na temelju kojeg se zahtijeva da prodavatelj sa sjedištem u drugoj državi članici mora imati odobrenje za maloprodaju radi uvoza alkoholnih pića kako bi ih prodavao na malo potrošačima koji borave u prvonavedenoj državi članici, u slučaju kada taj prodavatelj osigurava prijevoz tih pića ili njihov prijevoz povjerava trećemu.

Primjenjivost članka 34. ili 37. UFEU-a

- 78 Najprije valja utvrditi treba li zahtjev postojanja odobrenja o kojemu je riječ u glavnom postupku ocjenjivati s obzirom na članak 34. ili 37. UFEU-a.
- 79 U tu svrhu valja sažeto prikazati zakonodavni i činjenični kontekst glavnog postupka.
- 80 Članak 13. Zakona o alkoholu uvodi trgovački monopol kojim se dodjeljuje isključivo pravo maloprodaje alkoholnih pića u Finskoj. Taj monopol dodijeljen je društvu Alko.

- 81 Članak 14. Zakona o alkoholu međutim utvrđuje dvije iznimke od monopola dodijeljenog društvu Alko. Na temelju prvog stavka tog članka, alkoholna pića koja se dobivaju fermentacijom i koja sadrže najviše 4,7% udjela etilnog alkohola može na malo prodavati ne samo Alko već i svaka osoba koja je od nadležnog tijela ishodila odobrenje za maloprodaju. Prema drugom stavku spomenutog članka, trgovinu na malo alkoholnim pićima dobivenima fermentacijom i koja nemaju više od 13% udjela etilnog alkohola može obavljati Alko, ali i svaka osoba kojoj nadležno tijelo dopusti proizvoditi predmetni proizvod, poštujući uvjete koje odredi ministarstvo nadležno za socijalna pitanja i zdravlje.
- 82 Na temelju članka 8. Zakona o alkoholu, svaka osoba koja alkoholna pića koristi u trgovačke ili profesionalne svrhe mora imati tim zakonom predviđeno posebno odobrenje za uvoz alkoholnih pića u svrhe predmetne djelatnosti. Prema očitovanjima finske vlade, posebno odobrenje iz članka 8. Zakona o alkoholu može među ostalim biti odobrenje za maloprodaju iz članka 14. stavka 1. tog zakona.
- 83 Što se tiče glavnog postupka, nije sporno da ni EIG ni V. Visnapuu nije imao odobrenje za maloprodaju koje se na temelju članaka 8. i 14. Zakona o alkoholu zahtijeva za uvoz alkoholnih pića radi njihove prodaje na malo potrošačima koji borave u Finskoj.
- 84 Upravo s obzirom na te okolnosti valja utvrditi treba li zahtijevanje odobrenja za maloprodaju radi uvoza alkoholnih pića kako bi ih se prodavalo na malo potrošačima koji borave u Finskoj, o kojemu je riječ u glavnom postupku, ocjenjivati s obzirom na članak 34. ili 37. UFEU-a.
- 85 Prema finskoj i norveškoj vladi, sustav monopola uveden člankom 13. Zakona o alkoholu treba ocjenjivati s obzirom na članak 37. UFEU-a, dok sustave odobrenja predviđene člankom 14. tog zakona treba ocjenjivati s obzirom na članak 34. UFEU-a. Švedska vlada i Komisija smatraju da zahtijevanje odobrenja za maloprodaju o kojemu je riječ u glavnom postupku treba ocjenjivati s obzirom na članak 37. UFEU-a, dok V. Visnapuu smatra da ga treba tumačiti s obzirom na članak 34. UFEU-a.
- 86 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, valja ispitati pravila koja se odnose na postojanje i djelovanje monopola s obzirom na odredbe članka 37. UFEU-a, posebno primjenjive na nacionalni monopol komercijalne naravi koji koristi svoja isključiva prava (presude ANETT, C-456/10, EU:C:2012:241, t. 22. i navedena sudska praksa kao i Rosengren i dr., C-170/04, EU:C:2007:313, t. 17. i navedena sudska praksa).
- 87 Suprotno tomu, učinak koji odredbe nacionalnog zakonodavstva imaju na trgovinu u okviru Unije treba ispitati s obzirom na članak 34. UFEU-a (presude Rosengren i dr., C-170/04, EU:C:2007:313, t. 18. i navedena sudska praksa, kao i ANETT, C-456/10, EU:C:2012:241, t. 23. i navedena sudska praksa).
- 88 Primjenom te sudske prakse potrebno je ispitati je li zahtijevanje odobrenja za maloprodaju radi uvoza alkoholnih pića kako bi ih se prodavalo na malo potrošačima koji borave u Finskoj, koje je predmet petog do osmog postavljenog pitanja, pravilo koje se odnosi na postojanje i djelovanje monopola ili pravilo koje je odvojivo od njega.
- 89 Posebna funkcija koju tom monopolu dodjeljuje članak 13. Zakona o alkoholu sastoji se u tome da mu se rezervira isključivo pravo maloprodaje alkoholnih pića u Finskoj. Međutim, iz isključivih prava društva Alko izuzeta je maloprodaja dviju kategorija alkoholnih pića predviđenih iznimkama utvrđenima u članku 14. Zakona o alkoholu, prodaja koju može obavljati svaka pravilno ovlaštena osoba.
- 90 Iz prethodno navedenoga slijedi da sustav monopola koji je uveo članak 13. Zakona o alkoholu treba ispitati s obzirom na članak 37. UFEU-a, zato što su njime propisana pravila koja se odnose na postojanje i djelovanje nacionalnog monopola komercijalne naravi.

- 91 Suprotno tomu, dva sustava odobrenja uvedena člankom 14. Zakona o alkoholu ne uređuju djelovanje monopola dodijeljenog društvu Alko niti korištenje njegovih isključivih prava u smislu gore navedene sudske prakse jer predviđaju da i druge osobe različite od društva Alko, a koje su pravilno ovlaštene, prodaju na malo određene kategorije alkoholnih pića. Posljedično, ta dva sustava odobrenja odvojiva su od djelovanja monopola povjerenog društvu Alko i treba ih ispitati s obzirom na članak 34. UFEU-a, kao što su to ispravno ustvrdile finska i norveška vlada.
- 92 Peto do osmo pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev izričito se odnose na zahtijevanje odobrenja za maloprodaju koje je u predmetnom glavnom postupku nametnuto V. Visnapuuu. Takvo zahtijevanje odobrenja nužno proizlazi iz članka 14. Zakona o alkoholu i stoga ga treba ispitati s obzirom na članak 34. UFEU-a, a ne s obzirom na članak 37. UFEU-a.
- 93 Međutim, na osnovi činjeničnih utvrđenja do kojih je došao sud koji je uputio zahtjev i koja su sažeta u točki 32. ove presude, čini se da određena alkoholna pića koja uvozi V. Visnapuu, osobito jaka alkoholna pića, nisu predviđena dvama sustavima odobrenja koja su uspostavljena člankom 14. tog zakona i stoga potpadaju samo pod monopol maloprodaje koji je društvu Alko dodijeljen na temelju članka 13. tog zakona.
- 94 U tom pogledu valja dakle podsjetiti da članak 37. UFEU-a, ne zahtijevajući potpuno ukidanje nacionalnih monopola komercijalne naravi, propisuje njihovo uređivanje na način koji osigurava da se u uvjetima opskrbe i izvoza isključi svaka diskriminacija između državljana država članica (presude *Franzén*, C-189/95, EU:C:1997:504, t. 38. i navedena sudska praksa, kao i *Hanner*, C-438/02, EU:C:2005:332, t. 34. i navedena sudska praksa).
- 95 Stoga članak 37. UFEU-a zahtijeva da se organizacija i djelovanje monopola uredi na način koji isključuje svaku diskriminaciju između državljana država članica u uvjetima opskrbe i izvoza, tako da trgovina robom koja dolazi iz drugih država članica ne bude stavljena ni pravno ni činjenično u lošiji položaj u odnosu na nacionalnu robu i da tržišno natjecanje među gospodarstvima država članica ne bude narušeno (presuda *Franzén*, C-189/95, EU:C:1997:504, t. 40.).
- 96 Budući da spis dostavljen Sudu ne sadrži dovoljno podataka u tom pogledu, na sudu je koji je uputio zahtjev da provjeri ispunjava li monopol maloprodaje alkoholnih pića koji je člankom 13. Zakona o alkoholu dodijeljen društvu Alko gore navedene uvjete.

Postojanje mjere s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje uvoza u smislu članka 34. UFEU-a

- 97 Uzimajući u obzir prethodno navedeno, valja ispitati je li propis države članice, kao što je onaj o kojemu je riječ u glavnom postupku, na temelju kojeg se za prodavatelja sa sjedištem u drugoj državi članici zahtijeva da ima odobrenje za maloprodaju radi uvoza alkoholnih pića kako bi ih prodavao na malo potrošačima sa sjedištem u prvospomenutoj državi članici, u slučaju kada taj prodavatelj osigurava prijevoz tih pića ili njihov prijevoz povjerava trećemu, mjera s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje uvoza u smislu članka 34. UFEU-a.
- 98 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, zabrana mjera s istovrsnim učinkom kao količinska ograničenja propisana člankom 34. UFEU-a podrazumijeva svaki propis država članica koji može, izravno ili neizravno, stvarno ili potencijalno, ograničiti trgovinu među državama članicama (vidjeti osobito presude *Dassonville*, 8/74, EU:C:1974:82, t. 5. kao i *Rosengren i dr.*, C-170/04, EU:C:2007:313, t. 32.).
- 99 U pogledu te sudske prakse valja zaključiti da zahtijevanje odobrenja za maloprodaju radi uvoza alkoholnih pića, kao što je ono o kojemu je riječ u glavnom postupku, sprečava gospodarske subjekte sa sjedištem u drugim državama članicama da slobodno uvoze alkoholna pića u Finsku s ciljem njihove prodaje na malo.

- 100 Točnije, relevantne odredbe nacionalnog propisa nameću nekoliko uvjeta za dobivanje odobrenja za maloprodaju o kojem je riječ u glavnom postupku. S jedne strane, članak 14. stavak treći Zakona o alkoholu određuje da se odobrenje za maloprodaju alkoholnih pića može dodijeliti svakoj osobi za koju se smatra da ispunjava nužne uvjete i da posjeduje zahtijevanu pouzdanost.
- 101 S druge strane, članak 14. stavak četvrti Zakona o alkoholu pojašnjava da se maloprodaja iz prvog i drugog stavka tog članka može obavljati jedino na prodajnom mjestu koje odobre vlasti i koje ispunjava uvjete vezano za položaj i prodajni prostor kao i za funkcioniranje i mjesto gdje je prodaja organizirana na način da je moguć učinkovit nadzor.
- 102 U tim okolnostima, zahtijevanje odobrenja za maloprodaju radi uvoza alkoholnih pića kako bi ih se prodavalo na malo potrošačima koji borave u Finskoj, o kojemu je riječ u glavnom postupku, može ograničiti trgovinu među državama članicama u smislu gore navedene sudske prakse zato što onemogućuje gospodarskim subjektima sa sjedištem u drugim državama članicama da slobodno uvoze alkoholna pića u Finsku s ciljem njihove prodaje na malo.
- 103 Doduše, Sud je već presudio da nacionalne odredbe koje ograničavaju ili zabranjuju određene načine prodaje koje se, s jedne strane, primjenjuju na sve relevantne gospodarske subjekte koji obavljaju svoju djelatnost na nacionalnom području i, s druge strane, na isti način utječu, pravno ili činjenično, na stavljanje u promet nacionalnih proizvoda i proizvoda iz drugih država članica ne ograničavaju trgovinu među državama članicama u smislu sudske prakse uspostavljene presudom Dassonville (8/74, EU:C:1974:82) (vidjeti osobito presude Keck i Mithouard, C-267/91 i C-268/91, EU:C:1993:905, t. 16. kao i Ahokainen i Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, t. 19.).
- 104 Međutim, zahtijevanje odobrenja za maloprodaju o kojemu je riječ u glavnom postupku ne ispunjava prvi uvjet koji je Sud utvrdio u presudi Keck i Mithouard (C-267/91 i C-268/91, EU:C:1993:905, t. 16.), prema kojem se sve predmetne nacionalne odredbe moraju primjenjivati na sve relevantne gospodarske subjekte koji obavljaju svoju djelatnost na nacionalnom području.
- 105 Što se tiče, s jedne strane, zahtijevanja odobrenja za maloprodaju iz članka 14. prvog stavka Zakona o alkoholu, Sud zaključuje da se ono ne primjenjuje na sve relevantne gospodarske subjekte koji obavljaju svoju djelatnost na nacionalnom području. Naime, društvo Alko ima na temelju zakonodavne odredbe, to jest članka 13. Zakona o alkoholu, pravo maloprodaje za sva alkoholna pića, uključujući i ona iz članka 14. Zakona o alkoholu. Stoga društvo Alko nije obvezno od nadležnih tijela ishoditi odobrenje za maloprodaju u uvjetima analognima onima utvrđenima člankom 14. trećim stavkom Zakona o alkoholu.
- 106 S druge strane, odobrenje za maloprodaju iz članka 14. drugog stavka Zakona o alkoholu dostupno je samo proizvođačima alkoholnih pića sa sjedištem u Finskoj, dok su proizvođači sa sjedištem u drugim državama članicama isključeni.
- 107 Posljedično, zahtijevanje odobrenja za maloprodaju radi uvoza alkoholnih pića kako bi ih se prodavalo na malo potrošačima koji borave u Finskoj, o kojemu je riječ u glavnom postupku, ne ispunjava prvi uvjet utvrđen u presudi Keck i Mithouard (C-267/91 i C-268/91, EU:C:1993:905, t. 16.), zbog čega nije potrebno ispitivati utječe li taj zahtjev na isti način, pravno ili činjenično, na stavljanje u promet nacionalnih proizvoda i proizvoda iz drugih država članica.
- 108 Uzimajući u obzir prethodno navedeno, valja presuditi da je propis države članice, kao što je onaj o kojemu je riječ u glavnom postupku, na temelju kojeg se za prodavatelja sa sjedištem u drugoj državi članici zahtijeva da ima odobrenje za maloprodaju radi uvoza alkoholnih pića kako bi ih prodavao na malo potrošačima sa sjedištem u prvospomenutoj državi članici, u slučaju kada taj prodavatelj osigurava prijevoz tih pića ili njihov prijevoz povjerava trećemu, mjera s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje uvoza u smislu članka 34. UFEU-a.

Postojanje opravdanja u smislu članka 36. UFEU-a

- 109 Prema članku 36. UFEU-a, odredbe članaka 34. i 35. UFEU-a ne isključuju zabrane ili ograničenja uvoza, izvoza ili provoza robe koji su opravdani razlozima javnog morala, javnog poretka ili javne sigurnosti, zaštite zdravlja i života ljudi, životinja ili biljaka, zaštite nacionalnog blaga umjetničke, povijesne ili arheološke vrijednosti ili zaštite industrijskog i trgovačkog vlasništva. Međutim, te zabrane ili ograničenja ne smiju biti sredstvo samovoljne diskriminacije ili prikrivenog ograničavanja trgovine među državama članicama.
- 110 Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da ograničenje slobodnoga kretanja robe može biti opravdano razlozima u općem interesu navedenima u članku 36. UFEU-a ili važnim zahtjevima. I u jednom i u drugom slučaju nacionalna mjera mora biti prikladna za ostvarenje cilja kojem se teži i ne smije ići preko onoga što je nužno za njegovo postizanje (vidjeti osobito presudu Ker-Optika, C-108/09, EU:C:2010:725, t. 57. i navedenu sudsku praksu).
- 111 Finska, švedska i norveška vlada, za razliku od V. Visnapuua, smatraju da je zahtijevanje odobrenja za maloprodaju koje se nameće prodavatelju sa sjedištem u drugoj državi članici radi uvoza alkoholnih pića kako bi ih prodavao na malo potrošačima koji borave na nacionalnom području, u slučaju kada taj prodavatelj osigurava prijevoz tih pića ili njihov prijevoz povjerava trećemu, opravdano ciljem zaštite zdravlja i života ljudi koji je naveden u članku 36. UFEU-a. Finska vlada osobito ističe da je cilj Zakona o alkoholu, kakav proizlazi iz njegova članka 1., uspostavljanjem sustava monopola i odobrenja u fazi maloprodaje usmjeriti konzumaciju alkohola na način da se spriječe štetni učinci koje alkoholne tvari uzrokuju zdravlju ljudi i društvu.
- 112 Kada je osobito riječ o članku 14. Zakona o alkoholu, iz te odredbe proizlazi da se, primjenom stavka trećeg tog zakona, odobrenje za maloprodaju alkoholnih pića može dodijeliti samo osobi koja ispunjava nužne uvjete i koja posjeduje zahtijevanu pouzdanost te da se, primjenom stavka četvrtog tog zakona, maloprodaja može izvršavati samo na prodajnom mjestu koje su odobrila nadležna tijela i gdje je prodaja organizirana na način da je moguć učinkovit nadzor.
- 113 U tom pogledu finska vlada ističe da uspostavljeni sustav odobrenja za maloprodaju omogućava nadzor nad tim poštuju li prodavatelji na malo odredbe koje uređuju prodaju alkoholnih pića, osobito obvezu prodaje isključivo između 7 sati ujutro i 9 sati navečer, zabranu prodaje osobama mlađima od 18 godina i zabranu prodaje osobama u alkoholiziranom stanju.
- 114 Ta vlada osim toga tvrdi da se razina zaštite zdravlja i javnog poretka koju si je za cilj zadala finska politika ne može postići manje ograničavajućim sredstvom od toga da se maloprodaja uvjetuje prethodnim odobrenjem ili isključivim pravom monopola. Naime, dopustiti prodavateljima sa sjedištem u drugim državama članicama da slobodno prodaju i prevoze alkoholna pića finskim državljanima stvorilo bi novi kanal distribucije tih pića koji ne bi bio podvrgnut nikakvom nadzoru nadležnih tijela.
- 115 Sud je već utvrdio da propis čiji je cilj usmjeriti konzumaciju alkohola na način da se spriječe štetni učinci koje alkoholne tvari uzrokuju zdravlju ljudi i društvu i kojim se stoga nastoji boriti protiv zlorabice alkohola odgovara brizi oko zdravlja i javnog poretka o kojoj govori članak 36. UFEU-a (presude Ahokainen i Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, t. 28. kao i Rosengren i dr., C-170/04, EU:C:2007:313, t. 40.).
- 116 Kako bi briga oko zdravlja i javnog poretka mogla opravdati prepreke kao što je ona koju stvara sustav prethodnog odobrenja o kojemu je riječ u glavnom postupku, ipak je nužno da je razmatrana mjera proporcionalna cilju koji valja postići i da nije sredstvo samovoljne diskriminacije ili prikrivenog

ograničavanja trgovine među državama članicama (presuda Ahokainen i Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, t. 29.; vidjeti u tom smislu također presudu Rosengren i dr., C-170/04, EU:C:2007:313, t. 41. i 43.).

- 117 Kao prvo, što se tiče proporcionalnosti mjere, budući da je riječ o iznimci od načela slobodnoga kretanja robe, na nacionalnim je tijelima da dokažu da je njihov propis nužan kako bi se ostvario cilj na koji se poziva te da se taj cilj ne može ostvariti zabranama ili ograničenjima koja obuhvaćaju manje ili manje utječu na trgovinu unutar Zajednice (vidjeti u tom smislu presude Ahokainen i Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, t. 31. kao i Rosengren i dr., C-170/04, EU:C:2007:313, t. 50. i navedenu sudsku praksu).
- 118 Međutim, kad nacionalna mjera ulazi u područje javnog zdravlja, mora se voditi računa o činjenici da su zdravlje i život ljudi na prvom mjestu s obzirom na dobra i interese koje Ugovor štiti i da je na državama članicama da se odluče za razinu zaštite javnog zdravlja koju žele postići kao i za način na koji ju žele doseći. Budući da se to može razlikovati od jedne države članice do druge, državama članicama valja priznati marginu prosudbe (presuda Ker-Optika C-108/09, EU:C:2010:725, t. 58. i navedena sudska praksa kao i, u tom smislu, presuda Ahokainen i Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, t. 32. i 33.).
- 119 U ovom slučaju, nadzor proporcionalnosti i nužnosti poduzetih mjera pretpostavlja analizu pravnih i činjeničnih okolnosti situacije u Finskoj, a koju od Suda može bolje provesti sud koji je uputio zahtjev. Posljedično, na sudu je koji je uputio zahtjev da provjeri, oslanjajući se na pravne i činjenične elemente kojima raspolaže, je li sustav prethodnog odobrenja o kojemu je riječ u glavnom postupku prikladan jamčiti ostvarenje cilja zaštite zdravlja i javnog poretka te može li se taj cilj barem jednako učinkovito postići manje ograničavajućim mjerama (vidjeti u tom smislu presude Ahokainen i Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, t. 37. i 38. kao i navedenu sudsku praksu te Rosengren i dr., C 170/04, EU:C:2007:313, t. 55.).
- 120 U tom pogledu valja posebice utvrditi da članak 14. stavak četvrti Zakona o alkoholu uvodi obvezu ostvarivanja maloprodaje na odobrenom prodajnom mjestu. Kao što je na raspravi potvrdila finska vlada, ta obveza zabranjuje osobama koje su na temelju članka 14. prvog ili drugog stavka Zakona o alkoholu dobile odobrenje da obavljaju prodaju na daljinu alkoholnih pića, u slučaju kada osiguravaju prijevoz tih pića ili njihov prijevoz povjeravaju trećemu.
- 121 Premda je društvo Alko na temelju članka 13. stavka drugog Zakona o alkoholu načelno također dužno ostvarivati prodaju na daljinu na odobrenom prodajnom mjestu, iz članka 13. trećeg stavka tog zakona ipak proizlazi da društvo Alko može ostvarivati maloprodaju alkoholnih pića tako da ih šalje klijentu ili kupcu u skladu s odredbama dekreta. Finska vlada je, kada je o tome upitana na raspravi, potvrdila da društvo Alko u određenim slučajevima ima pravo ostvarivati katalošku prodaju alkoholnih pića.
- 122 U tim okolnostima je na sudu koji je uputio zahtjev da osobito provjeri može li se cilj da se nadležnim tijelima omogući nadzor nad tim poštuju li se odredbe koje uređuju prodaju alkoholnih pića, kao što je obveza prodaje isključivo između 7 sati ujutro i 9 sati navečer, zabrana prodaje osobama mlađima od 18 godina i zabrana prodaje osobama u alkoholiziranom stanju, barem jednako učinkovito postići sustavom odobrenja koji ne bi zahtijevao da se maloprodaja alkoholnih pića može izvršiti jedino na prodajnim mjestima koja su odobrila nadležna tijela.
- 123 Kao drugo, da bi briga oko zdravlja i javnog poretka mogla opravdati mjeru s istovrsnim učinkom kao količinska ograničenja u smislu članka 34. UFEU-a, kao što je zahtijevanje odobrenja za maloprodaju o kojemu je riječ u glavnom postupku, ipak je nužno da to zahtijevanje odobrenja nije sredstvo samovoljne diskriminacije ili prikrivenog ograničavanja trgovine među državama članicama, kao što se to zahtijeva u članku 36. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presude Ahokainen i Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, t. 29. kao i Rosengren i dr., C-170/04, EU:C:2007:313, t. 41.).

- 124 U tom pogledu, što se tiče sustava odobrenja za maloprodaju utvrđenog člankom 14. stavkom prvim Zakona o alkoholu, koji pokriva alkoholna pića dobivena fermentacijom i koja sadrže najviše 4,7% udjela etilnog alkohola, nijedan element kojim Sud raspolaže ne dopušta smatrati da su razlozi zdravlja i javnog poretka na koje se pozivaju finske vlasti lišeni vlastite svrhe i da su korišteni na način da dovode do diskriminacije u pogledu robe podrijetlom iz drugih država članica ili da neizravno štite određene nacionalne proizvođače (vidjeti u tom smislu presude Ahokainen i Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, t. 30. kao i Rosengren i dr., C-170/04, EU:C:2007:313, t. 42.).
- 125 Što se tiče sustava odobrenja za maloprodaju utvrđenog člankom 14. stavkom drugim Zakona o alkoholu, koji proizvođačima alkoholnih pića dopušta da prodaju vlastite proizvode, ali pod jednim uvjetom da su ona dobivena fermentacijom i da nemaju više od 13% udjela etilnog alkohola, Sud je već utvrdio da je on otvoren samo za proizvođače koji imaju sjedište u Finskoj, a da su proizvođači sa sjedištem u drugim državama članicama izuzeti.
- 126 Ostavljajući korištenje tim izuzećem dostupnim samo proizvođačima sa sjedištem u Finskoj, ta odredba bi za učinak mogla imati zaštitu nacionalne proizvodnje alkoholnih pića dobivenih fermentacijom i koja nemaju više od 13% udjela etilnog alkohola. Međutim, postojanje takvog učinka nije dovoljno da bi se utvrdilo da su razlozi zdravlja i javnog poretka na koje se pozivaju finske vlasti lišeni vlastite svrhe i da su korišteni na način da dovode do diskriminacije u pogledu robe podrijetlom iz drugih država članica ili da neizravno štite određene nacionalne proizvođače, u smislu članka 36. UFEU-a i gore navedene sudske prakse.
- 127 Kada se na raspravi o tome ispitivalo finsku vladu, ona je pojasnila da taj sustav odobrenja ima za cilj, osim prethodno navedenih razloga zdravlja i javnog poretka, i poticanje turizma zato što omogućuje određenom broju proizvođača alkoholnih pića sa sjedištem u Finskoj da, koristeći tradicionalne i obrtničke metode, prodaju vlastite proizvode na istom mjestu gdje su proizvedeni. Ta je vlada za primjer navela određena vina od bobičastog voća proizvedena na farmama koje su smještene na finskom državnom području, a koje potrošači mogu kupiti na istom mjestu gdje su proizvedena. Spomenuta vlada je dodala da odobrenje proizvođačima alkoholnih pića sa sjedištem u drugim državama članicama da prodaju vlastite proizvode na istom mjestu gdje su proizvedeni, koje se po definiciji nalazi izvan finskog državnog područja, ne ulazi u njezinu nadležnost.
- 128 Na sudu je koji je uputio zahtjev da na osnovi svih relevantnih činjeničnih i pravnih okolnosti, a osobito s obzirom na ograničenu, tradicionalnu i obrtničku nacionalnu proizvodnju koja ima koristi od te iznimke a na koju je uputila finska vlada u svojim očitovanjima podnesenima Sudu, ocijeni jesu li razlozi zdravlja i javnog poretka na koje se pozivaju finske vlasti lišeni vlastite svrhe i jesu li korišteni na način da dovode do diskriminacije u pogledu robe podrijetlom iz drugih država članica ili da neizravno štite određene nacionalne proizvođače, u smislu članka 36. UFEU-a.
- 129 Članke 34. i 36. UFEU-a treba tumačiti na način da im nije protivan propis države članice, kao što je onaj o kojemu je riječ u glavnom postupku, na temelju kojeg se zahtijeva da prodavatelj sa sjedištem u drugoj državi članici mora imati odobrenje za maloprodaju radi uvoza alkoholnih pića kako bi ih prodavao na malo potrošačima koji borave u prvonavedenoj državi članici, u slučaju kada taj prodavatelj osigurava prijevoz tih pića ili njihov prijevoz povjerava trećemu, pod uvjetom da je taj propis prikladan za jamčenje ostvarenja zadanog cilja, a koji je u ovom slučaju zaštita zdravlja i javnog poretka, da se taj cilj ne može barem jednako učinkovito postići manje ograničavajućim mjerama i da taj propis nije sredstvo samovoljne diskriminacije ili prikrivenog ograničavanja trgovine među državama članicama, a što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

Troškovi

¹³⁰ Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (peto vijeće) odlučuje:

1. Članak 110. UFEU-a kao i članak 1. stavak 1. te članci 7. i 15. Direktive 94/62/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. prosinca 1994. o ambalaži i ambalažnom otpadu treba tumačiti na način da im nije protivan propis države članice, kao što je onaj o kojemu je riječ u glavnom postupku, koji uvodi trošarinu na određene ambalaže pića, ali predviđa iznimku u slučaju uključivanja tih ambalaža u operativni sustav povrata.
2. Članke 34. i 36. UFEU-a treba tumačiti na način da im nije protivan propis države članice, kao što je onaj o kojemu je riječ u glavnom postupku, na temelju kojeg se zahtijeva da prodavatelj sa sjedištem u drugoj državi članici mora imati odobrenje za maloprodaju radi uvoza alkoholnih pića kako bi ih prodavao na malo potrošačima koji borave u prvonavedenoj državi članici, u slučaju kada taj prodavatelj osigurava prijevoz tih pića ili njihov prijevoz povjerava trećemu, pod uvjetom da je taj propis prikladan za jamčenje ostvarenja zadanog cilja, a koji je u ovom slučaju zaštita zdravlja i javnog poretka, da se taj cilj ne može barem jednako učinkovito postići manje ograničavajućim mjerama i da taj propis nije sredstvo samovoljne diskriminacije ili prikrivenog ograničavanja trgovine među državama članicama, a što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

Potpisi