

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 28 september 2006 *

I mål C-434/04,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, som framställts av Korkein oikeus (Finland), genom beslut av den 6 oktober 2004 som inkom till domstolen den 11 oktober 2004, i brottmålet mot

Jan-Erik Anders Ahokainen,

Mati Leppik,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Rosas samt domarna J.-P. Puissochet (referent), A. Borg Barthet, U. Lõhmus och A. Ó Caoimh,

generaladvokat: M. Poiares Maduro,

justitiesekreterare: biträdande justitiesekreteraren H. von Holstein,

* Rättegångsspråk: finska.

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 17 maj 2006,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Virallinen syyttäjä, genom M. Illman, åklagare vid Raaseporin käräjäkoikeus (Raseborgs tingsrätt),
- Finlands regering, genom T. Pynnä och E. Bygglin, båda i egenskap av ombud,
- Portugals regering, genom L. Fernandes och Â. Seiça Neves, båda i egenskap av ombud,
- Sveriges regering, genom A. Falk, i egenskap av ombud,
- Europeiska gemenskapernas kommission, genom M. van Beek och P. Aalto, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 13 juli 2006 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 28 EG och 30 EG och har framställts i ett brottmål mot Jan-Erik Anders Ahokainen och Mati Leppik angående smuggling av etylalkohol till Finland.

Tillämpliga bestämmelser

- 2 Enligt 1 § alkohollag nr 1143/1994 (alkoholilaki (1143/1994)) (nedan kallad alkohollagen) är syftet med lagen att genom styrning av alkoholkonsumtionen förebygga de samhälleliga, sociala och medicinska skadeverkningarna av alkoholtäta ämnen.
- 3 Enligt 3 § 2 mom. alkohollagen, i dess lydelse enligt lag nr 1/2001, avses med "alkoholdryck" en dryck som är avsedd att förtäras och som innehåller högst 80 volymprocent etylalkohol.
- 4 Sprit anses inte utgöra en alkoholdryck som kan förtäras, utan definieras i alkohollagen som etylalkohol eller en sådan vattenlösning av etylalkohol som innehåller mer än 80 volymprocent etylalkohol och som inte är denaturerad.
- 5 I bestämmelserna föreskrivs bland annat att sprit får användas, tillverkas och importeras endast av dem som erhållit tillstånd för detta.
- 6 8 § alkohollagen innehåller regler om kommersiell import av alkoholdrycker och sprit samt om importtillstånd för sprit. Enligt 8 § 1 mom. får alkoholdrycker utan särskilt importtillstånd importeras för eget bruk samt i kommersiellt syfte. Enligt 8 § 2 mom. 1 punkten får sprit importeras av näringsidkare vilka har beviljats

importtillstånd av produkttillsynscentralen. Enligt 8 § 2 mom. 2 punkten får sprit importeras för eget bruk av den som av produkttillsynscentralen har beviljats sådant användningstillstånd som avses i 17 § i samma lag, efter att han till produkttillsynscentralen har anmält att han kommer att vara verksam som importör.

- 7 Användningstillstånd för sprit kan beviljas den som bedöms ha ett motiverat behov (17 § 3 mom. alkohollagen).

- 8 I 82 § i alkohollag nr 459/1968 — vilken har ersatts av alkohollagen, utom vad gäller bestämmelserna om straff och andra påföljder — föreskrivs att den som gör sig skyldig till olovlig införsel eller utförsel av alkoholdryck eller sprit, eller till försök därtill, skall dömas för smuggling av alkoholhaltigt ämne till böter eller till fängelse.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 9 Vid en tullkontroll den 1 augusti 2002 upptäcktes i en lastbil från Tyskland 9 492 liter sprit (etylalkohol med en alkoholhalt på 96,4–96,5 volymprocent) i enlitersflaskor. Med hänsyn till hur produkten hade förpackats och de förklaringar som lämnades var den troligen avsedd att förtäras som utspädd alkoholdryck. Enligt fraktsedeln skulle lastbilens last bestå av 32 pallar sesamolja.

- 10 Jan-Erik Anders Ahokainen och Mati Leppik dömdes av Raaseporin käräjäoikeus (Raseborgs tingsrätt) till fängelse för smuggling av alkoholhaltigt ämne. Tingsrätten beslutade även att etylalkoholen skulle förklaras förverkad och tillfalla staten.
- 11 Helsingin hovioikeus (Helsingfors hovrätt) fastställde domen.
- 12 Jan-Erik Anders Ahokainen och Mati Leppik överklagade hovrättens dom till Korkein oikeus (Högsta domstolen). Högsta domstolen ansåg att målet särskilt rörde frågan huruvida det finländska tillståndssystemet i fråga om sprit skall anses utgöra en åtgärd med motsvarande verkan som kvantitativa restriktioner i den mening som avses i artikel 28 EG och, i sådant fall, huruvida det, med hänsyn till dess syfte, kan anses tillåtet enligt artikel 30 EG.
- 13 Högsta domstolen ansåg att det i målet var nödvändigt att tolka de relevanta bestämmelserna i EG-fördraget, varför den beslutade att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EG-domstolen:
- ”1) Skall artikel 28 EG tolkas så att den utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning, enligt vilken endast den som har beviljats tillstånd får importera odenaturerad etylalkohol med en alkoholhalt som överstiger 80 volymprocent?
- 2) Om svaret på den första frågan är jakande, kan tillståndssystemet anses tillåtet på grundval av artikel 30 EG?”

Prövning av tolkningsfrågorna

- 14 Den hänskjutande domstolen har ställt tolkningsfrågorna, vilka skall bedömas tillsammans, för att få klarhet i huruvida fördragets bestämmelser om fri rörlighet för varor utgör hinder för ett sådant krav på förhandstillstånd för import av sprit som det som föreskrivs i alkohollagen.
- 15 För att kunna ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar skall det erinras om att rådets direktiv 92/12/EEG av den 25 februari 1992 om allmänna regler för punktskattepliktiga varor och om innehav, flyttning och övervakning av sådana varor (EGT L 76, s. 1; svensk specialutgåva, område 9, volym 2, s. 57), vilket reglerar det tull- och skattesystem som är tillämpligt på nämnda varor, till vilka alkohol hör, inte syftar till att specifikt reglera skyddet för de hänsyn av allmänintresse som avses i artikel 30 EG. Medlemsstaterna bibehåller således, med iakttagande av fördraget, sin behörighet att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att skydda dessa intressen (se analogt dom av den 15 juni 1999 i mål C-394/97, Heinonen, REG 1999, s. I-3599, punkt 29).
- 16 Domstolen skall följaktligen undersöka huruvida det föreligger en restriktion i den mening som avses i artikel 28 EG och huruvida den i så fall kan vara motiverad med hänsyn till artikel 30 EG.

Huruvida det är fråga om en restriktion i den mening som avses i artikel 28 EG

Parternas argument

- 17 Virallinen syyttäjä (åklagarmyndigheten) samt den finländska och den portugisiska regeringen anser att en lagstiftning i en medlemsstat enligt vilken det krävs tillstånd

vid import av sprit inte strider mot artikel 28 EG. Den svenska regeringen och Europeiska gemenskapernas kommission har däremot hävdad att skyldigheten att ansöka om tillstånd i importstaten före import av de aktuella varorna utgör en åtgärd som är förbjuden enligt artikel 28 EG, även om tillståndet utgör en ren formalitet och beviljas automatiskt.

Domstolens bedömning

- ¹⁸ Alla handelsregler som medlemsstaterna antagit och som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt kan hindra handeln inom gemenskapen, skall betraktas som åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa restriktioner och är därmed förbjudna enligt artikel 28 EG (se bland annat dom av den 11 juli 1974 i mål 8/74, Dassonville, REG 1974, s. 837, punkt 5, svensk specialutgåva, volym 2, s. 343, av den 19 juni 2003 i mål C-420/01, kommissionen mot Italien, REG 2003, s. I-6445, punkt 25, och av den 26 maj 2005 i mål C-20/03, Burmanjer m.fl., REG 2005, s. I-4133, punkt 23). Även regler som utan åtskillnad är tillämpliga på inhemska varor och importerade varor, men som vid tillämpning på importerade varor kan minska försäljningsvolymen, utgör i princip åtgärder med motsvarande verkan som är förbjudna enligt artikel 28 EG (se bland annat dom av den 20 februari 1979 i mål 120/78, Rewe-Zentral, kallat Cassis de Dijon, REG 1979, s. 649; svensk specialutgåva, volym 4, s. 377).
- ¹⁹ Domstolen har dock klargjort att nationella bestämmelser som begränsar eller förbjuder vissa försäljningsformer inte är ägnade att direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt hindra handeln mellan medlemsstaterna i den mening som avses i den rättspraxis som inleddes med domen i det ovannämnda målet Dassonville, förutsatt att bestämmelserna tillämpas på samtliga berörda näringsidkare som bedriver verksamhet inom det nationella territoriet och förutsatt att de såväl rättsligt som faktiskt påverkar avsättningen av inhemska varor och varor från andra medlemsstater på samma sätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 november 1993 i de förenade målen C-267/91 och C-268/91, Keck och Mithouard, REG 1993, s. I-6097, punkt 16; svensk specialutgåva, volym 14, s. I-431).

- 20 Vad mer specifikt beträffar frågan hur ett krav på förhandstillstånd för import skall bedömas enligt fördragets bestämmelser, har domstolen haft tillfälle att slå fast att ett sådant krav i princip strider mot artikel 28 EG, eftersom denna bestämmelse vad gäller handeln inom gemenskapen inte tillåter tillämpningen av en nationell lagstiftning som kräver att en importlicens förvärvas eller andra liknande förfaranden, även om kravet endast är formellt (dom av den 8 februari 1983 i mål 124/81, kommissionen mot Förenade kungariket, kallat UHT-mjök, REG 1983, s. 203, punkt 9, svensk specialutgåva, volym 7, s. 1, och av den 5 juli 1990 i mål C-304/88, kommissionen mot Belgien, REG 1990, s. I-2801, punkt 9; se även dom av den 26 maj 2005 i mål C-212/03, kommissionen mot Frankrike, REG 2005, s. I-4213, punkt 16, och EFTA-domstolens dom av den 16 december 1994 i mål E-1/94, Restamark, EFTA Court Report, s. 15, punkterna 49 och 50).
- 21 Det förhållandet att det uppställs formaliteter för import, vilket är fallet i fråga om de bestämmelser som är aktuella i målet vid den nationella domstolen genom att det inrättas ett system med förhandstillstånd, kan nämligen hindra handeln inom gemenskapen och försvåra tillträdet till marknaden för varor som lagligen framställs och saluförs i andra medlemsstater. Detta hinder är särskilt stort om systemet gör att varorna fördyras (se bland annat dom av den 23 oktober 1997 i mål C-189/95, Franzén, REG 1997, s. I-5909, punkt 71). Under sådana förhållanden är det inte fråga om "enbart" en begränsning av eller ett förbud mot vissa försäljningsformer.
- 22 Kravet på ett sådant förhandstillstånd som det som är i fråga i målet vid den nationella domstolen skall således anses utgöra ett hinder för handeln mellan medlemsstaterna som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 28 EG.

Huruvida bestämmelserna är motiverade enligt artikel 30 EG

- 23 Ett sådant hinder kan emellertid vara motiverat av de skäl som avses i artikel 30 EG.

Parternas argument

- 24 Åklagarmyndigheten och den finländska regeringen har påpekat att alkoholkonsumtionen, särskilt bland ungdomar, inte bara utgör den främsta riskfaktorn för folkhälsan i Finland utan även medför att allmän ordning och allmän säkerhet störs, eftersom alkoholkonsumtionen har nära samband med brottslighet och olycksfall.
- 25 När det gäller frågan om proportionalitet har de gjort gällande att bestämmelserna i fråga är anpassade och nödvändiga för att uppnå de mål som eftersträvas, med hänsyn till att förbuden avseende etylalkohol med en alkoholhalt som överstiger 80 volymprocent endast avser privat konsumtion och att systemet med förhandstillstånd syftar till att förebygga riskerna med en sådan konsumtion, vilken är särskilt skadlig för ungdomar. För ungdomar utgör en mycket stark alkoholhaltig beredning till ett mycket lågt pris, såsom sprit, en lockande vara. Under alla omständigheter hindrar inte systemet att en person som har erhållit tillstånd importerar sprit som framställts i andra medlemsstater och som är avsedd för sådana användningar som anges i lagen.
- 26 Kommissionen anser att de aktuella bestämmelserna inte står i proportion till det mål som eftersträvas. Den har särskilt påpekat att ett krav på anmälningar från importörer och importlicenser i allmänhet skulle räcka för att uppnå de legitima mål som medlemsstaten eftersträvar.
- 27 Med tanke på att sprit är undantaget från den finländska marknaden för privat konsumtion, har kommissionen vidare ifrågasatt i vilken mån ett system med förhandstillstånd för användning och import av sprit i kommersiellt syfte direkt kan tjäna syftet att skydda folkhälsan och allmän ordning.

Domstolens bedömning

- 28 Det är ostridigt att sådana bestämmelser som dem som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, vilka har till syfte att genom styrning av alkoholkonsumtionen förebygga de samhälleliga, sociala och medicinska skadeverkningarna av alkoholhaltiga ämnen och därigenom motverka alkoholmissbruk, bidrar till att skydda folkhälsan och allmän ordning i enlighet med artikel 30 EG.
- 29 För att skyddet för folkhälsan och allmän ordning skall kunna motivera ett sådant hinder som det system med förhandstillstånd för import som är aktuellt i målet vid den nationella domstolen medför, krävs dock att åtgärden anses stå i proportion till det mål som skall uppnås och att den inte utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.
- 30 Vad beträffar riskerna för diskriminering och begränsning finner domstolen att ingenting i handlingarna i målet tyder på att de skäl grundade på hänsyn till folkhälsan och allmän ordning som åberopats av de finländska myndigheterna har missbrukats och använts för att diskriminera varor härrörande från andra medlemsstater eller för att indirekt skydda viss nationell produktion (dom av den 14 december 1979 i mål 34/79, Henn och Darby, REG 1979, s. 3795, punkt 21, svensk specialutgåva, volym 4, s. 637, och av den 25 juli 1991 i de förenade målen C-1/90 och C-176/90, Aragonesa de Publicidad Exterior och Publivia, REG 1991, s. I-4151, punkt 20, svensk specialutgåva, volym 11, s. I-373).
- 31 När det gäller frågan huruvida åtgärden är proportionerlig, ankommer det på de nationella myndigheterna, eftersom det är fråga om ett undantag från principen om fri rörlighet för varor, att visa att de nationella bestämmelserna överensstämmer med proportionalitetsprincipen, det vill säga att de är nödvändiga för att uppnå det åberopade målet — i detta fall att skydda folkhälsan och allmän ordning — och att målet inte skulle kunna uppnås genom förbud eller begränsningar som är mindre omfattande eller som påverkar handeln inom gemenskapen i mindre utsträckning

(se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 juli 1994 i mål C-17/93, Van der Veldt, REG 1994, s. I-3537, punkt 15, och domen i det ovannämnda målet Franzén, punkterna 75 och 76).

- 32 Som åklagarmyndigheten och den finländska regeringen har påpekat har emellertid medlemsstaterna viss frihet att skönmässigt bedöma vilka åtgärder som kan uppnå konkreta resultat, med hänsyn till de specifika sociala förhållandena och till den betydelse som de tillmäter målsättningar som är legitima i gemenskapsrättsligt hänseende, exempelvis förebyggande av alkoholmissbruk och kampen mot olika former av kriminalitet som är knutna till alkoholkonsumtion (se bland annat domen i det ovannämnda målet Heinonen, punkt 43).
- 33 Som den svenska regeringen har påpekat intar människors hälsa och liv den främsta platsen bland de värden och intressen som skyddas genom artikel 30 EG. Det ankommer på medlemsstaterna att, med iakttagande av gemenskapsrätten och särskilt proportionalitetsprincipen, besluta hur långtgående skyddet för sådana intressen skall vara och hur det skall säkerställas (dom av den 10 november 1994 i mål C-320/93, Ortscheit, REG 1994, s. I-5243, punkt 16; se, för ett liknande resonemang, även domen i det ovannämnda målet Heinonen, punkt 45).
- 34 Vid prövningen av huruvida belgiska regler om import av levande djur och brittiska regler om import av UHT-mjölk var förenliga med gemenskapsrätten, fann domstolen att ett system med förhandstillstånd utgjorde en åtgärd som inte stod i proportion till syftet att skydda människors och djurs hälsa och liv. Domstolen angav att en medlemsstat kan vidta mindre restriktiva åtgärder för att skydda dessa intressen, genom att begränsa sig till att samla in den information som den behöver, till exempel genom att importören inger en anmälan jämte eventuella intyg som utfärdats av den medlemsstat från vilken sändningen härrör (domarna i de ovannämnda målen UHT-mjölk, punkt 17, och kommissionen mot Belgien, punkt 14).

- 35 Domstolen har även slagit fast att artiklarna 30 och 36 i EG-fördraget (nu artiklarna 28 EG och 30 EG i ändrad lydelse) utgör hinder för nationella bestämmelser varigenom rätten att importera alkoholdrycker är förbehållen aktörer med tillverknings- eller partihandelstillstånd, om tillståndssystemet utgör ett hinder för import av alkoholdrycker från övriga medlemsstater genom att dessa drycker fördyras, och det inte har visats vare sig att det tillståndssystem som föreskrivs i de nationella bestämmelserna, särskilt vad avser villkoren rörande lagringskapacitet samt de höga avgifter som skall erläggas av tillståndshavarna, står i proportion till syftet att skydda folkhälsan eller att detta syfte inte kan tillgodoses genom åtgärder som begränsar handeln inom gemenskapen i mindre utsträckning (domen i det ovannämnda målet Franzén, punkterna 71, 76 och 77).
- 36 I domen i det ovannämnda målet Heinonen slog domstolen däremot, i punkterna 40–44 i nämnda dom, fast att finländska bestämmelser som grundades på alkohollagen, varigenom det infördes en begränsning, med hänsyn till resans längd, av rätten för resande från tredjeland att importera alkoholhaltiga drycker, inte stred mot gemenskapsrätten. Den ansåg att åtgärden var ändamålsenlig och nödvändig, eftersom den bidrog till att förbättra den sociala situationen och hälsosituationen och eftersom den var begränsad och endast berörde resor som uppfyllde vissa precisa kriterier, medan de alternativa åtgärder som kommissionen föreslagit inte föreföll vara verksamma nog för att det eftersträvade målet skulle kunna uppnås.
- 37 Domstolen har även haft att bedöma huruvida svenska bestämmelser — vilka motiverades av motsvarande hänsyn till folkhälsan som dem som låg till grund för den finländska lagstiftning som omnämns i föregående punkt — om förbud mot att publicera kommersiella annonser för alkoholdrycker i periodiska skrifter var proportionerliga, och särskilt huruvida det eftersträvade målet, nämligen att motverka alkoholmissbruk, skulle kunna uppnås genom begränsningar som var mindre omfattande eller som påverkade handeln inom gemenskapen i mindre utsträckning. Domstolen slog därvid fast att denna bedömning förutsatte att det gjordes en undersökning av de faktiska och rättsliga omständigheter som kännetecknade förhållandena i den berörda medlemsstaten och att tingsrätten var bättre skickad att göra denna undersökning (dom av den 8 mars 2001 i mål C-405/98, Gourmet International Products, REG 2001, s. I-1795, punkt 33).

38 Av de skäl som angetts i föregående punkt ankommer det i förevarande fall på den nationella domstolen att, på grundval av de uppgifter om de rättsliga och faktiska omständigheterna som den har tillgång till, avgöra huruvida de konkreta åtgärder som vidtagits av Republiken Finland utgör ett effektivt sätt att motverka missbruk till följd av att sprit förtärs som dryck eller huruvida mindre restriktiva åtgärder skulle ha kunnat säkerställa ett liknande resultat. Kontrollen av huruvida de vidtagna åtgärderna är proportionerliga och verksamma grundas nämligen på en bedömning av de faktiska omständigheterna som den hänskjutande domstolen är bättre skickad att göra än vad domstolen är.

39 Det ankommer således på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida åklagarmyndighetens och den finländska regeringens påståenden, rörande riskerna med att förtära sprit och effektiviteten av systemet med förhandstillstånd, är tillförlitliga. Det är även den hänskjutande domstolens uppgift att kontrollera resultatet av de restriktiva åtgärderna, det vill säga om dessa har kunnat begränsa, om så endast delvis, den störning av allmän ordning och den skada för folkhälsan som åklagarmyndigheten och den finländska regeringen har gjort gällande. Slutligen skall den, med beaktande av att även användning och försäljning av sprit omfattas av ett tillståndssystem, också undersöka huruvida det mål som eftersträvas med de omtvistade bestämmelserna även skulle kunna uppnås genom att importören inger en anmälan jämte eventuella intyg som utfärdats av den medlemsstat från vilken sändningen härrör, vilket gör det möjligt för de behöriga myndigheterna att erhålla den information som krävs för att kontrollera vad importerad sprit skall användas till och för att förhindra missbruk.

40 Den nationella domstolens frågor skall följaktligen besvaras så, att artiklarna 28 EG och 30 EG inte utgör hinder för ett sådant system som det som föreskrivs i alkohollagen, enligt vilket det krävs ett förhandstillstånd för import av etylalkohol som inte är denaturerad och som har en alkoholhalt som överstiger 80 volymprocent, för såvitt det inte mot bakgrund av de faktiska och rättsliga omständigheter som kännetecknar förhållandena i den berörda medlemsstaten framgår att det är möjligt att skydda folkhälsan och allmän ordning mot alkoholens skadeverkningar genom åtgärder som i mindre utsträckning påverkar handeln inom gemenskapen.

Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

Artiklarna 28 EG och 30 EG utgör inte hinder för ett sådant system som det som föreskrivs i alkohollag nr 1143/1994 (alkoholilaki (1143/1994)), enligt vilket det krävs ett förhandstillstånd för import av etylalkohol som inte är denaturerad och som har en alkoholhalt som överstiger 80 volymprocent, försåvitt det inte mot bakgrund av de faktiska och rättsliga omständigheter som kännetecknar förhållandena i den berörda medlemsstaten framgår att det är möjligt att skydda folkhälsan och allmän ordning mot alkoholens skadeverkningar genom åtgärder som i mindre utsträckning påverkar handeln inom gemenskapen.

Underskrifter