

Predmet C-434/04

Kazneni postupak protiv Jan-Erika Anders Ahokainena i Mati Leppika

Zahtjev za prethodnim tumačenjem: Korkeinen oiekus

(Slobodno kretanje dobara - članak 28. EZ i 30. EZ - Nacionalno zakonodavstvo koje zabranjuje uvoz bez prethodnog odobrenja nepročišćenog etilnog alkohola s jačinom alkohola od preko 80% - Mjere koje imaju jednaki učinak kvantitativnom ograničenju - Opravdanje na temelju zaštite javnog zdravlja i javnog poretka).

Ključni pojmovi

1. *Porezne odredbe - usklađivanje prava - trošarine i porez na promet - Direktiva 92/12 (Direktiva Vijeća 92/12)*
2. *Slobodno kretanje dobara - Kvantitativna ograničenja - Mjere s jednakim učinkom (Članci 28. i 30. EZ-a)*

Sažetak presude

1. Direktiva 92/12 o općem uređenju za proizvode na koje se plaćaju trošarine i porezi na promet, te o držanju, kretanju i promatranju takvih proizvoda, koja želi urediti carine i porezna pravila primjenjive na takve proizvode, ne teži tome da posebno uredi zaštitu zahtjeva interesa javne politike koji se navode u članku 30. EZ-a, sa učinkom da države članice, u skladu sa Ugovorom, zadrže njihovu nadležnost da usvoje mjere koje su potrebne za zaštitu tih zahtjeva (vidjeti točka 15.).

2. Članci 28. i 30. EZ-a ne isključuju sustav koji čini uvoz nepročišćenog etilnog alkohola s jačinom alkohola od preko 80% podložnim dobivanju prethodnog odobrenja, osim ako se nađe, u pravnim i činjeničnim okolnostima koja obilježavaju situaciju u državi članici o kojoj je riječ, da se zaštita javnog zdravlja i javnog poretka nasuprot šteti koju uzrokuje alkohol, može osigurati mjerama koje imaju manji učinak na trgovinu unutar Zajednice (vidjeti točka 40., provedbeni dio 1.).

PRESUDA SUDA (Treće vijeće) od 28. rujna 2006.(*)

(Slobodno kretanje dobara - članak 28. EZ i 30. EZ - Nacionalno zakonodavstvo koje zabranjuje uvoz bez prethodnog odobrenja nepročišćenog etilnog alkohola s jačinom alkohola od preko 80% - Mjere koje imaju jednaki učinak kvantitativnom ograničenju - Opravdanje na temelju zaštite javnog zdravlja i javnog poretka).

U predmetu C-434/04, u povodu zahtjeva za prethodnim tumačenjem prema članku 234. EZ-a od strane Korkein Oikeus (Finska), odlukom od 6. listopada 2004., koji je zaprimljen na sudu 11. listopada 2004., u kaznenom postupku protiv **Jan-Erika Anders Ahokainena i Mati Leppika**, SUD (treće vijeće), donosi slijedeću

Presudu

1. Zahtjev za odlukom pogledu prethodnog tumačenja odnosi se na tumačenje članka 28. i 30. EZ-a. To je pitanje postavljeno tijekom kaznenog postupka pokrenutog protiv g. Ahokainena i g. Leppika zbog krijumčarenja alkohola u Finsku.

Pravni okvir

2. Cilj Zakona br. 1143/1994 o alkoholu (*Alkoholilaki* (11437/1994), "Zakon o alkoholu") prema stavku 1. istog jest da kontrolira konzumaciju alkohola kako bi spriječio štetne učinke koje zdravlju i društvu uzrokuju alkoholne supstance.
3. Prema stavku 3(2) Zakona o alkoholu, dopunjenog Zakonom br. 1/2001 "alkoholno piće" znači piće namijenjeno konzumaciji koje sadržava do 80% etilnog alkohola.
4. Prema Zakonu o alkoholu, špiriti, koji se ne smatraju alkoholnim pićima prikladnim za konzumaciju, definiraju se kao nepročišćeni etilni alkohol ili vodena solucija istog koja sadržava više od 80% nepročišćenog alkohola.
5. Ovaj Zakon posebno zahtijeva da korištenje, proizvodnja ili uvoz špirita bude ograničena na one koji imaju dozvolu za tu svrhu.

6. Točka 8. Zakona o alkoholu uređuje komercijalni uvoz alkoholnih pića i etilnog alkohola, kao i uvozne dozvole za etilni alkohol. Prema stavku 8(1), alkoholna pića mogu se uvesti bez specijalne uvozne dozvole za osobnu upotrebu ili za komercijalne upotrebe. Sukladno prvom podstavku stavka 8(2), ekonomski poduzetnici mogu uvesti špirit ako su ishodili dozvolu od Tuotevalvontakeskus-a (Agencije za nadzor proizvoda). Prema drugom podstavku stavka 8(2), špiriti se mogu uvesti za osobne potrebe od strane pojedinca, ako je on ishodio dozvolu od te agencije u skladu sa stavkom 17. istog Zakona, nakon što je podnio agenciji izjavu kojom potvrđuje svoj status uvoznika.
7. Kako bi mu se odobrila dozvola za korištenje špirita, podnositelj mora dokazati opravdanu potrebu (točka 17(3) Zakona o alkoholu).
8. U skladu sa stavkom 82. Zakona o alkoholu br. 459/1968 - zamijenjenog Zakonom o alkoholu, osim u pogledu odredaba o kaznama - svatko tko nezakonito uveze ili izveze alkoholna pića ili etilni alkohol ili pokuša to učiniti, kazneno je odgovoran za krijumčarenje alkoholne supstance.

Glavni postupak i pitanja upućena radi prethodne odluke

9. Tijekom carinskog pregleda dana 1. kolovoza 2002., otkriveno je 9492 litre špirita (etilnog alkohola sa udjelom alkohola između 96.4 i 96.5%) u bocama od jedne litre, u kamionu koji je dolazio iz Njemačke. S obzirom na način kako je bio zapakiran, te kako su stavljene upute, proizvod je po svemu sudeći bio namijenjen konzumaciji kao razrijeđeno alkoholno piće. Prema ispravama o otpremi, teret kamiona su trebale biti 32 palete sezamova ulja.
10. G. Ahokainen i g. Leppik su osuđeni na zatvor od strane Raaseporin karajaoikeus (Okružnog suda u Raasepori-ju) radi krijumčarenja alkoholne supstance. Taj sud je također naložio da se etilni alkohol zaplijeni od strane države.
11. Helsingin hovioikeus (Žalbeni sud u Helsinki-ju) potvrdio je tu presudu.
12. Nakon što su se G. Ahokainen i g. Leppik žalili protiv Odluke žalbenog suda, Korkein oikeus (Vrhovni sud) je posebno razmatrao da li bi se pitanje finskog sustava odobravanja za špirite trebalo smatrati kao suštinski jednako kvantitativnim ograničenjima u smislu članka 28. EZ-a, te ako da, da li bi se moglo smatrati zakonitim, uzimajući u obzir njegov cilj, prema članku 30. EZ-a.
13. S obzirom da je bilo nužno tumačenje relevantnih odredbi EZ Ugovora, Korkein oikeus je odlučio zastati u postupku i uputiti slijedeća pitanja Sudu Pravde radi prethodne odluke:

- (1) Treba li članak 28. EZ-a tumačiti tako da isključuje zakonodavstvo države članice prema kojem se nepročišćeni etilni alkohol jačine alkohola preko 80% može uvoziti samo od strane osobe koja je ishodila dozvolu da to obavlja?
- (2) Ako je odgovor na gornje pitanje potvrđan, da li se sustav odobravanja treba smatrati dopuštenim prema članku 30. EZ-a?

Pitanja

14. Njegovim pitanjima, koja treba razmatrati zajedno, sud koji ih je uputio suštinski pita da li odredbe Ugovora o slobodnom kretanju dobara isključuju zahtjev prethodnog odobrenja za uvoz špirita, kao što su ona propisana Zakonom o alkoholu.
15. Kako bi dao koristan odgovor nadležnom sudu, mora se imati na umu da Direktiva 92/12/EEZ od 25. veljače 1992. o općem uređenju za proizvode na koje se plaćaju trošarine i porez na promet, te o držanju, kretanju i promatranju takvih proizvoda (OJ 1992. L 76, str. 1.), koja teži urediti carine i porezna pravila koja su primjenjiva na takve proizvode od kojih je jedan alkohol, ne teži tome da posebno uredi zaštitu zahtjeva interesa javne politike koji se navode u članku 30. EZ-a, sa učinkom da države članice, u skladu sa Ugovorom, zadrže njihovu nadležnost da usvoje mjere koje su potrebne za zaštitu tih zahtjeva (vidjeti analogiju u predmetu C-394/97 *Heinonen* (1999.) ECR I-3599, točka 29.).
16. Stoga je prikladno da se prvo ispita da li postoji ograničenje u smislu članka 28. EZ-a, te drugo da li može postojati opravdanje prema članku 30. EZ-a.

Ograničenje u smislu članka 28. EZ-a

Argumentacija stranaka

17. Prema Virallinen syytätaja (Javni tužitelj), te finskoj i portugalskoj vladi, zakonodavstvo države članice koje zahtijeva odobrenje za uvoz špirita ne vrši povredu članka 28. EZ-a. Suprotno tome, švedska vlada i Komisija Evropskih Zajednica, prigovaraju da je obveza traženja dozvole od države za uvoz prije uvoza dobara o kojima se radi, mjera koja je zabranjena člankom 28. EZ-a, čak ako je ta dozvola čista formalnost i izdaje se automatski.

Utvrđenje Suda

18. Sva trgovinska pravila ozakonjena od država članica koja mogu izravno ili neizravno, stvarno ili potencijalno ometati trgovinu unutar Zajednice, moraju se smatrati mjerama koje imaju jednak učinak kao kvantitativna ograničenja, te su stoga zabranjena člankom 28. EZ-a (vidjeti posebice predmet 8/74 *Dassonville* (1974) ECR 837, točka 5; predmet C-420/01 *Komisija protiv Italije* (2003.) ECR I-6445, točka 25; te predmet C-20/03 *Burmanjer i drugi* (2005.) ECR I-4133, točka 23.). Premda su pravila primjenjiva bez razlikovanja domaćih i uvoznih proizvoda, primjena istih na uvozne proizvode vjerojatno će smanjiti njihov opseg prodaje, u načelu predstavljaju mjere koje imaju učinak jednak onom koji je zabranjen člankom 28. EZ-a (vidjeti posebice predmet 120/78 *Rewe-zentral ("Casis de Dijon")* (1979.) ECR 649.).
19. Sud Pravde je jasno dao do znanja da nacionalne odredbe koje ograničavaju ili zabranjuju određene prodajne aranžmane, koje se prvo primjenjuju na sve relevantne trgovce koji djeluju na nacionalnom teritoriju, te drugo, na jednak način utječu pravno i činjenično na trgovanje domaćim proizvodima i onim iz drugih država članica, nisu odgovorne za izravno ili neizravno, stvarno ili potencijalno sprečavanje trgovine između država članica, u smislu značenja sudske prakse iz *Dassonville* predmeta (vidjeti u tom smislu Zajedničke predmete C-267/91 i C-268/91 *Keck i Mithouard* (1993.) ECR I-6097, točka 16.).
20. Točnije, u pogledu karaktera prethodne dozvole uvoza prema odredbama Ugovora, Sud Pravde je odlučio da je takav sustav u načelu protivan članku 28. EZ-a, koji u trgovini unutar Zajednice isključuje primjenu nacionalnih odredbi koje zahtijevaju čak kao čistu formalnost, uvozne dozvole ili bilo koji drugi sličan postupak (predmet 124/81 *Komisija protiv Ujedinjenog Kraljevstva "UHT mlijeko"* (1983.) ECR 203, točka 9., te predmet C-304/88 *Komisija protiv Belgije* (1990.) ECR I-2801, točka 9., isto tako vidjeti predmet C-212/03 *Komisija protiv Francuske* (2005.) ECR I-4213, točka 16., te predmet E-1/94 *Restamark* (1994.-1995.) Izvješće EFTA Suda 15., točke 49. i 50.
21. Nametanje uvoznih formalnosti, kao što je slučaj kod odredaba koje utvrđuju sustav prethodnog odobrenja o kojima je riječ u glavnom postupku, u stvari može sprečavati trgovinu unutar Zajednice, te zaprečivati pristup na tržište dobrima koja su zakonito proizvedena i stavljena na tržište u drugim državama članicama. Ograničenje je čak i veće ako sustav doda trošak tih dobara (vidjeti posebice predmet C-189/95 *Franzen* (1997.) ECR I-5909, točka 71.). U tom predmetu postoji više od "obične" restrikcije ili zabrane određenih prodajnih aranžmana.
22. Zahtjev prethodnog odobrenja kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku, mora se stoga promatrati kao trgovinsko ograničenje između država članica, koji potpada pod članak 28. EZ-a.

Opravdanje prema članku 30. EZ-a

23. Takvo ograničenje se može opravdati na osnovama propisanim člankom 30. EZ-a.

Argumentacija stranaka

24. Virallinen syyattaja (Javni tužitelj) i finska vlada tvrda da konzumacija alkohola, posebice među mladim ljudima predstavlja ne samo glavni rizik za javno zdravlje u Finskoj, već je isto tako i uzrok štete za javni poredak i javnu sigurnost, s obzirom da je usko povezan sa kriminalitetom kao i sa pojavnošću nesreća.
25. U pogledu razmjernosti, oni se očituju da je njihovo zakonodavstvo primjereno i nužno kako bi se postigli željeni ciljevi, s obzirom da je zabrana alkohola jačine preko 80% ograničena na privatnu upotrebu, te da sustav prethodnog odobrenja ima za cilj da izbjegne rizike takve upotrebe, koja je posebice opasna za mlade ljude, za koje posebice jaki, ali vrlo jeftini alkoholni pripravci, kao što su špiriti, predstavljaju privlačan proizvod. U svakom slučaju, ovaj sustav ne sprečava osobu kojoj je dana dozvola da uvozi špirite proizvedene u drugim državama članicama, koji su namijenjeni za jednu od upotreba navedenih u Zakonu o alkoholu.
26. Sa svoje strane, Komisija smatra da su mjere o kojima je riječ nerazmjerne cilju kojeg teže postići. Posebice ističe da su dozvole za uvoz, kao općenito pravilo, dostatne da postignu legitimne ciljeve države članice.
27. S obzirom da su špiriti isključeni sa finskog tržišta za privatnu konzumaciju, Komisija također postavlja pitanje u kojoj mjeri sustav prethodnog odobrenja za njihovu upotrebu i uvoz za komercijalne potrebe može ispuniti cilj zaštite javnog zdravlja i javnog poretka.

Nalazi Suda

28. Nije sporno da zakonodavstvo, kao ono o kojem je riječ u ovom predmetu, koje kao svoj cilj ima kontrolu konzumacije alkohola, kako bi spriječilo štetne učinke koje alkoholne supstance uzrokuju za zdravlje i društvo, te time traži da se bori protiv zlorabe alkohola, odražava pitanja zdravlja i javne politike koja su priznata člankom 30. EZ-a.
29. Međutim, kako bi pitanja zdravlja i javne politike opravdala ograničenje kao što je ono koje proizlazi iz sustava prethodnog odobrenja uvoza o kojem je riječ u glavnom postupku, potrebno je da mjera koja je u pitanju bude razmjerna cilju kojeg treba postići i da ne

predstavlja sredstvo proizvoljne diskriminacije ili prikriveno ograničenje trgovine između država članica.

30. U pogledu rizika diskriminacije i ograničenja, ništa u ispravama pred Sudom ne bi moglo navesti nekog na pomisao da su osnove zdravlja i javne politike na koje se oslanjaju finske vlasti skrenule sa svoje prave svrhe, te da se koriste na takav način da stvaraju diskriminaciju u pogledu dobara koja potječu iz drugih država članica, ili da neizravno štite određene nacionalne proizvode (Predmet 34/79 *Henn i Darby* (1979.) ECR 3795, točka 21., kao i Zajednički predmeti C-1/90 i C-176/90 *Aragonesa de Publicidad Exterior i Publivia* (1991.) ECR I-4151, točka 20.
31. U pogledu toga da li je mjera razmjerna, s obzirom da se odnosi na izuzetak od načela slobodnog kretanja dobara, na nacionalnim je vlastima da pokažu da su njihova pravila dosljedna s načelom razmjernosti, to jest da su potrebna kako bi se postigao zadani cilj, koji je u postojećem predmetu zaštita javnog zdravlja i javnog poretka, te da se ovaj cilj ne može postići manjim opsegom zabrana i restrikcija ili zabranama ili restrikcijama koje imaju manje učinka na trgovinu unutar Zajednice (vidjeti u tom smislu predmet C-17/93 *Van der Veldt* (1994.) ECR I-3537, točka 15., kao i *Franzen*, točke 75. i 76.
32. Međutim, kao što su Virallinen syyattaja (Javni tužitelj) i finska vlada istaknuli, države članice imaju diskrecijsku granicu kod utvrđivanju mjera kojima mogu postići konkretne rezultate, imajući u vidu određene društvene okolnosti i važnost ciljeva kojima su te države posvećene, a koji su legitimni prema pravu Zajednice, kao što su sprečavanje zloporabe alkohola i kampanja protiv različitih oblika kriminaliteta koji su povezani sa njegovom konzumacijom, (vidjeti posebice predmet *Heinonen*, točka 43.).
33. Kao što je švedska vlada istaknula, zdravlje i život ljudi su na prvom mjestu između imovine ili interesa zaštićenih člankom 30. EZ-a. Na državama članicama je da u skladu sa pravom Zajednice, posebice uz načelo razmjernosti, odluče koji stupanj zaštite žele osigurati, te način na koji taj stupanj može biti postignut (predmet C-320/93 *Ortscheit* (1994.) ECR I-5243, točka 16., vidjeti isto tako u tom smislu *Heinonen*, točka 45.
34. Odlučujući o usklađenosti belgijskih pravila o uvozu živih životinja i britanskih pravila o uvozu UHT mlijeka sa pravom Zajednice, Sud Pravde je našao da sustav koji traži prethodna odobrenja uvoza predstavlja mjeru koja nije razmjerna u odnosu na cilj zaštite zdravlja i života ljudi i životinja. Naveo je da država članica može usvojiti manje restriktivne mjere kako bi zaštitila te interese, tako da se ograniči na dobivanje informacije koja joj je od koristi, na primjer putem deklaracija koje potpisuju uvoznici, koje su ako je to potrebno popraćene

potrebnim certifikatima koje izdaje država članica izvoznica ("*UHT mlijeko*", točka 17., te *Komisija protiv Belgije*, točka 14.).

35. Sud Pravde je isto tako smatrao da članak 30. i 36. EZ Ugovora (sada nakon izmjena članci 28. i 30. EZ-a) isključuju domaće odredbe koje omogućuju samo trgovcima koji posjeduju dozvolu za proizvodnju ili dozvolu za prodaju na veliko, da uvoze alkoholna pića, kada kao prvo, sustav izdavanja dozvola predstavlja zapreku uvozu alkoholnih pića iz drugih država članica tako što povećava troškove takvih pića, te drugo nije utvrđeno da je sustav izdavanja dozvola kojeg propisuju nacionalne odredbe o kojima je riječ, posebno u pogledu uvjeta koji se odnose na kapacitete skladištenja, te visoke pristojbe i naknade koje trebaju platiti imatelji dozvola, razmjeran cilju javnog zdravlja kojeg teži postići ili da se ovaj cilj ne može postići manje restriktivnim mjerama za trgovinu unutar Zajednice (predmet *Franzen*, točke 71., 76. i 77.).
36. S druge strane, u predmetu *Heinonen*, Sud Pravde je utvrdio u točkama 40. i 44. da finsko zakonodavstvo, koje se temelji na Zakonu o alkoholu, koji uvodi restrikcije uvoza alkoholnih pića od strane putnika koji dolaze iz trećih zemalja, na temelju trajanja putovanja, nije bilo protivno Pravu Zajednice. Sud je držao da je mjera bila prikladna i potrebna jer je pridonijela poboljšanju društvene i zdravstvene situacije, te zato jer je bila ograničena i odnosila se samo na putovanja koja ispunjavaju precizne kriterije, dok se alternativne mjere koje je predložila Komisija nisu pokazale dovoljno učinkovitima kako bi postigle cilj kojem su težile.
37. Međutim, Sud Pravde je držao da odluka o razmjernosti švedskog prava - motiviranog brigom o javnom zdravlju analognoj onoj na kojoj je bilo temeljeno finsko zakonodavstvo citirano u prethodnim odlomcima - koje zabranjuje reklamiranje alkoholnih pića u tjednicima, te posebice da li se odluka o tome da traženi cilj, to jest borba protiv zloporabe alkohola, mogla postići manjim restrikcijama ili restrikcijama koje imaju manji učinak na trgovinu unutar Zajednice, te da li je tražila analizu pravnih i činjeničnih okolnosti koje su obilježavale situaciju u državi članici o kojoj je riječ, gdje je nacionalni bio u boljoj poziciji da je proveo od Suda Pravde (predmet C-405/98 *Gourmet International Products* (2001.) ECR I-1795, točka 33.).
38. U ovom predmetu, iz razloga navedenih u prethodnom odlomku, prikladno je ostaviti nacionalnom sudu da odluči temeljem svih činjenica i prava pred njim, da li su manje restriktivne mjere mogle osigurati slični rezultat. Ispitivanje razmjernosti i učinkovitosti poduzetih mjera oslanja se na utvrđenja činjenica koja će sud koji upućuje predmet lakše riješiti nego Sud Pravde.

39. Stoga je na sudu koji upućuje predmet da ispita vjerojatnost tvrdnji Virallinen syyattaja (Javnog tužitelja) i finske vlade u pogledu rizika koji proizlaze iz konzumacije špirita i učinkovitosti sustava prethodnog odobravanja. Isto je tako dužnost suda koji upućuje predmet da ispita rezultate restriktivnih mjera, to jest da li su te mjere mogle, čak i samo djelomično, zaustaviti povrede javnog poretka i štete za javno zdravlje koje citiraju Virallinen syyattaja (Javni tužitelj) i finska vlada. Konačno, ne zaboravljajući da su upotreba i prodaja špirita podložni sustavu izdavanja dozvola, također je na polazišnom sudu da ispita da li je cilj predmetnog zakonodavstva mogao biti zadovoljen putem deklaracija koje potpisuju izvoznici, te koji su ako je to potrebno popraćeni prikladnim certifikatima izdanim od strane države članice izvoznice, koji omogućavaju nadležnim vlastima da dobiju potrebnu informaciju za provjere odredišta uvezenih špirita i sprečavanje zloporabe.
40. Stoga odgovor mora biti da članci 28. i 30. EZ-a ne isključuju sustav, kao što je onaj propisan Zakonom o alkoholu, koji čini uvoz nepročišćenog etilnog alkohola s jačinom alkohola od preko 80% podložnim dobivanju prethodnog odobrenja, osim ako se nađe u pravnim i činjeničnim okolnostima koja obilježavaju situaciju u državi članici o kojoj je riječ, da se zaštita javnog zdravlja i javnog poretka nasuprot šteti koju uzrokuje alkohol, može osigurati mjerama koje imaju manji učinak na trgovinu unutar Zajednice.

Troškovi

41. S obzirom da je ovaj postupak za stranke glavnog postupka, korak u radnjama koje teku pred nacionalnim sudom, odluka o trošku je pitanje za taj sud. Troškovi nastali podnošenjem očitovanja Sudu, koji su različiti od troškova tih stranaka, nisu nadoknadivi.

Na tim osnovama, Sud (treće vijeće) ovime presuđuje:

Članci 28. i 30. EZ-a ne isključuju sustav, kao što je onaj propisan Zakonom br. 1143/1994 o alkoholu (Alkoholilaki (1143/1994)), koji čini uvoz nepročišćenog etilnog alkohola s jačinom od preko 80%, podložnim dobivanju prethodnog odobrenja, osim ako se nađe u pravnim i činjeničnim okolnostima koja obilježavaju situaciju u državi članici o kojoj je riječ, da se zaštita javnog zdravlja i javnog poretka nasuprot šteti koju uzrokuje alkohol, može osigurati mjerama koje imaju manji učinak na trgovinu unutar Zajednice.