Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

23 декември 2015 година*

„Преюдициално запитване — Обща организация на пазарите на селскостопански продукти — Регламент (ЕС) № 1308/2013 — Свободно движение на стоки — Член 34 ДФЕС — Количествени ограничения — Мерки с равностоен ефект — Минимална цена на алкохолните напитки, изчислена въз основа на количеството алкохол в продукта — Обосноваване — Член 36 ДФЕС — Закрила на здравето и живота на хората — Преценка от страна на националната юрисдикция“

По дело C-333/14

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Court of Session (Scotland) (Висш съд по граждански дела (Шотландия), Обединеното кралство) с акт от 3 юли 2014 г., постъпил в Съда на 8 юли 2014 г., в рамките на производство по дело

Scotch Whisky Association,

spiritsEUROPE,

Comité de la Communauté économique européenne des Industries et du Commerce des Vins, Vins aromatisés, Vins mousseux, Vins de liqueur et autres Produits de la Vigne (CEEV)

срещу

Lord Advocate,

Advocate General for Scotland,

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: R. Silva de Lapuerta, председател на първи състав, изпълняващ функцията на председател на втори състав, J. L. da Cruz Vilaça, Ал. Арабаджиев, C. Lycourgos (докладчик) и J.-C. Bonichot, съдии,

генерален адвокат: Y. Bot,

секретар: L. Hewlett, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 6 май 2015 г.,

* Език на производството: английски.

като има предвид становищата, представени:

— за Scotch Whisky Association, spiritsEUROPE и Comité de la Communauté économique européenne des Industries et du Commerce des Vins, Vins aromatisés, Vins mousseux, Vins de liqueur et autres Produits de la Vigne (CEEV), от C. Livingstone, advocate, G. McKinlay, Rechtsanwalt, A. O'Neill, QC, J. Holmes и M. Ross, barristers,

— за Lord Advocate, от S. Bathgate, в качеството на представител, подпомагана от C. Pang и L. Irvine, advocates, както и от G. Moynihan, QC,

— за правителството на Обединеното кралство, от C. R. Brodie, S. Behzadi-Spence и M. Holt, в качеството на представители, подпомагани от A. Carmichael, barrister,

— за българското правителство, от Е. Петранова и Д. Драмбозова, в качеството на представители,

— за Ирландия, от E. Creedon, A. Joyce и B. Counihan, в качеството на представители, подпомагани от B. Doherty, barrister,

— за испанското правителство, от A. Rubio González, в качеството на представител,

— за нидерландското правителство, от M. Bulterman и M. Gijzen, в качеството на представители,

— за полското правителство, от B. Majczyna, M. Szwarc, M. Załęska и D. Lutostańska, в качеството на представители,

— за португалското правителство, от A. Gameiro и L. Inez Fernandes, в качеството на представители,

— за финландското правителство, от H. Leppo, в качеството на представител,

— за шведското правителство, от A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, N. Otte Widgren, E. Karlsson и L. Swedenborg, в качеството на представители,

— за норвежкото правителство, от K. Nordland Hansen и M. Schei, в качеството на представители,

— за Европейската комисия, от B. Eggers и G. Wilms, в качеството на представители,

— за Надзорния орган на ЕАСТ, от J. T. Kaasin, M. Moustakali и A. Lewis, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 3 септември 2015 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на Регламент (ЕС) № 1308/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за установяване на обща организация на пазарите на селскостопански продукти и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 922/72, (ЕИО) № 234/79, (ЕО) № 1037/2001 и (ЕО) № 1234/2007 (ОВ L 347, стр. 671, наричан по-нататък „Общият регламент за ООП“), както и на членове 34 ДФЕС и 36 ДФЕС.

2 Запитването е отправено в рамките на спор между, от една страна, Scotch Whisky Association, spiritsEUROPE и Comité de la Communauté économique européenne des Industries et du Commerce des Vins, Vins aromatisés, Vins mousseux, Vins de liqueur et autres Produits de la Vigne (CEEV) [Комитет на Европейската икономическа общност на производителите и търговците на вина, ароматизирани вина, пенливи вина, ликьорни вина и други лозаро-винарски продукти (CEEV)] и от друга страна, Lord Advocate и Advocate General for Scotland относно валидността на националния закон и проекта за правилник за установяване на минимална цена за алкохолна единица за продажбата на дребно на алкохолни напитки в Шотландия.

Правна уредба

Правото на Съюза

3 Съображения 15, 43, 172 и 174 от Общия регламент за ООП гласят:

„(15) В настоящия регламент следва да бъде предвидена възможността за пласиране на продукти, закупени при публична интервенция. Такива мерки следва да бъдат взети по начин, при който се избягват смущения на пазара и се осигурява равен достъп до стоките и равнопоставеност на купувачите.

[…]

(43) Важно е да се предвидят мерки за подпомагане в лозаро- винарския сектор, които да укрепят конкурентните структури. […]

[…]

(172) С оглед на специфичните особености на селскостопанския сектор и неговата зависимост от правилното функциониране на цялата верига на предлагане на храни, включително ефективното прилагане на правилата за конкуренцията във всички свързани сектори по цялата верига на храните, която може да се отличава с висока концентрация, следва да се обърне специално внимание на правилото относно прилагането на правилата за конкуренцията, посочени в член 42 […] ДФЕС. […]

[…]

(174) Следва да бъде разрешен специален подход в случай на организации на земеделски стопани или организации на производители или техни асоциации, чиято цел е съвместно производство или предлагане на пазара на селскостопански продукти или използване на обща техническа база, освен ако такива съвместни действия изключват конкуренцията […]“.

4 Член 167 от Общия регламент за ООП е озаглавен „Правила за предлагане на пазара с цел подобряване и стабилизиране на функционирането на общия пазар на вина“ и параграф 1 от него предвижда:

„С цел да се подобри и стабилизира функционирането на общия пазар на вина, включително на грозде, гроздова мъст и вината, от които те са произведени, държавите членки производителки могат да определят правила за предлагане на пазара с оглед регулиране на предлагането, по-специално чрез решения, взети от междубраншовите организации, признати съгласно членове 157 и 158.

Тези правила трябва да са съразмерни на преследваната цел и не трябва:

а) да са свързани с каквато и да било операция след първото предлагане на пазара на съответния продукт;

б) да позволяват фиксиране на цените, включително когато цените са установени като насока или препоръка;

[…]“.

Правото на Обединеното кралство

5 Законът от 2012 г. за минималната цена на алкохолните напитки в Шотландия (Alcohol (Minimum Pricing) (Scotland) Act 2012, наричан по-нататък „Законът от 2012 г.“) предвижда минимална цена за алкохолна единица, с която трябва да се съобразяват всички притежатели на лиценза, необходим за продажба на алкохолни напитки на дребно в Шотландия.

6 Законът от 2012 г. предвижда, че правителството на Шотландия определя минималната цена за алкохолна единица с подзаконов нормативен акт. В това отношение то изготвя проект за правилник, а именно Правилника от 2013 г. за минималната цена за алкохолна единица в Шотландия (The Alcohol (Minimum Price per Unit) (Scotland) Order 2013, наричан по-нататък „Правилникът за минималната цена за алкохолна единица“), който трябва да бъде одобрен от шотландския парламент.

7 Съгласно посочения правилник минималната цена за алкохолна единица е 0,50 британски лири (GBP) (около 0,70 EUR). След това минималната продажна цена на даден продукт се изчислява по формулата „MPU x S x V x 100“, в която „MPU“ е минималната цена за алкохолна единица, „S“ е алкохолното съдържание и „V“ — обемът алкохол в литри.

8 Законът от 2012 г. предвижда, че шотландското правителство трябва да прецени ефекта от определянето на минимална цена за алкохолна единица, за да представи доклад пред парламента след изтичане на пет години от влизането в сила на разглежданата правна уредба. Освен това този закон предвижда, че минималната цена за алкохолна единица ще престане да се прилага след изтичане на срок от шест години от приемането му, освен ако парламентът не реши да остави в сила този механизъм.

Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

9 Шотландският парламент приема Закона от 2012 г., но само някои „оперативни норми“ от него са влезли в сила на 29 юни 2012 г. В съответствие с посочения закон шотландските министри приемат Правилника за минималната цена за алкохолна единица, в който тази цена е определена на 0,50 GBP (около 0,70 EUR).

10 На 25 юни 2012 г. шотландските министри уведомяват Европейската комисия за посочения правилник в съответствие с Директива 98/34/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 22 юни 1998 година за определяне на процедура за предоставяне на информация в областта на техническите стандарти и регламенти (ОВ L 204, стр. 37; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 23, стр. 207). На 25 септември 2012 г. Комисията излиза със становище, че съответната национална мярка е количествено ограничение по смисъла на член 34 ДФЕС, което не би могло да бъде обосновано съгласно член 36 ДФЕС.

11 На 19 юли 2012 г. жалбоподателите в главното производство завеждат дело, като оспорват валидността на Закона от 2012 г. и на Правилника за минималната цена за алкохолна единица. След като исканията им са отхвърлени в първоинстанционното производство, те подават жалба пред Court of Session (Scotland) (Висш съд по граждански дела (Шотландия). Освен това шотландските министри поемат ангажимента разпоредбите относно минималната цена за алкохолна единица да не влизат в сила преди приключване на това съдебно производство.

12 При тези обстоятелства Court of Session (Scotland) (Висш съд по граждански дела (Шотландия) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Съобразно правилното тълкуване на правото на Съюза относно общата организация на пазара на вино, по-специално на Общия регламент за ООП, законосъобразно ли е държава членка да приеме национална мярка, която предвижда минимална продажна цена на дребно за вино в зависимост от количеството алкохол в продаваната стока и която следователно се отклонява от принципа за свободното формиране на цените от пазарните сили, на който се основава в нормалния случай пазарът на вино?

2) В контекста на обосноваването със съображенията по член 36 ДФЕС, когато:

i) държава членка е решила, че е наложително с оглед закрилата на човешкото здраве да се увеличи цената на консумацията на търговски продукт — в конкретния случай алкохолни напитки, за потребителите или част от тези потребители, и

ii) става въпрос за търговски продукт, по отношение на който държавите членки са свободни да налагат акциз или други данъци (включително данъци или мита, основани на алкохолното съдържание или обем или стойността на продукта, или комбинация от такива фискални мерки),

допустимо ли е по силата на правото на Съюза и ако е така — при какви условия, държава членка да отхвърли такива фискални методи за увеличаване на цената за потребителя в полза на законодателни мерки, определящи минимални продажни цени на дребно, които нарушават търговията в рамките на Съюза и конкуренцията?

3) Когато съд в държава членка е сезиран да се произнесе по въпроса дали национална законодателна мярка, която представлява количествено ограничение на търговията, несъвместимо с член 34 ДФЕС, може въпреки това да бъде обоснована по член 36 ДФЕС, въз основа на съображението за закрила на човешкото здраве, ограничен ли е този съд да разгледа само информацията, доказателствата или другите материали, с които законодателят е разполагал и е разгледал към момента на приемането на правната уредба? В случай че не е — какви други ограничения могат да се приложат по отношение на възможността националният съд да разгледа всички налични материали или доказателства, предоставени от страните към момента на постановяването на решението от националния съд?

4) Когато от съд на държава членка се изисква, при тълкуването и прилагането на правото на Съюза, да разгледа твърдение на националните власти, че мярка, която иначе представлява количествено ограничение, попадащо в обхвата на член 34 ДФЕС, е обоснована като дерогация в интерес на закрилата на човешкото здраве по силата на член 36 ДФЕС, до каква степен националният съд е длъжен или може да формира — въз основа на материалите, с които разполага — обективно виждане за ефикасността на мярката за постигане на прогласената цел, наличието на най-малко равностойни мерки, които накърняват в по-малка степен конкуренцията в рамките на Съюза, и за пропорционалността на мярката изобщо?

5) При преценката (в контекста на спор дали мярката е обоснована по съображение за закрила на човешкото здраве по член 36 ДФЕС) дали съществува алтернативна мярка, която не е увреждаща или поне е в по-малка степен увреждаща по отношение на търговията в рамките на Съюза и на конкуренцията, легитимно основание за отхвърлянето на тази алтернативна мярка ли е фактът, че последиците от тази алтернативна мярка, макар и да не са напълно равностойни на оспорената по член 34 ДФЕС мярка, могат да доведат в бъдеще до допълнителни ползи и да отговорят на по-широка, обща цел?

6) При преценката дали национална мярка, призната или преценена като количествено ограничение по смисъла на член 34 ДФЕС, което може да бъде обосновано със съображенията по член 36 ДФЕС, и по-специално при преценката на пропорционалността на мярката, до каква степен съдът, натоварен с тази функция, може да вземе предвид собствената си преценка за естеството и степента на увреждане на мярката, която представлява количествено ограничение?“.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

13 С първия въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали Общият регламент за ООП трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална мярка като разглежданата в главното производство, която предвижда минимална цена за алкохолна единица за продажбата на дребно на вино.

14 В самото начало следва да се припомни, че съгласно член 40, параграф 2 ДФЕС общата организация на селскостопанските пазари (наричана по-нататък „ООП“) може да обхваща всички мерки — в частност регулирането на цените — необходими за постигане на целите на общата селскостопанска политика (ОСП), предвидени в член 39 ДФЕС.

15 Освен това, както предвижда съображение 3 от Общия регламент за ООП, той има за цел да установи ООП за всички селскостопански продукти, които са изброени в приложение I към Договора за ЕС и Договора за функционирането на ЕС и сред които е и виното.

16 Като се позовават на практиката на Съда по действащата през 80-те години правна уредба на Европейската общност относно ООП в лозаро-винарския сектор, жалбоподателите в главното производство посочват по този въпрос, че Общият регламент за ООП е завършена система за регулиране на общия пазар на вино, по-специално по отношение на цените. При това положение държавите членки не можели да приемат национална правна уредба като разглежданата в главното производство. По-конкретно забраната държавите членки да приемат едностранни мерки за определяне на цените на дребно на виното, следвала изрично от член 167, параграф 1, буква б) от посочения регламент.

17 При все това следва да се констатира, както Комисията основателно отбелязва в писменото си становище, че Общият регламент за ООП не съдържа нито разпоредби, които позволяват да се определят цени за продажба на дребно на вино (независимо дали на национално равнище или на равнището на Съюза), нито разпоредби, които забраняват на държавите членки да приемат национални мерки за определяне на такива цени.

18 Всъщност, макар член 167, параграф 1, буква б) от посочения регламент изрично да предвижда, че държавите членки не могат да разрешават определянето на цени, включително когато те са установени като насока или препоръка, тази разпоредба все пак се отнася само до определянето на правила за предлагане на пазара с оглед регулиране на предлагането, по-специално чрез решения, взети от междубраншовите организации на общия пазар на виното.

19 Следователно държавите членки по принцип са компетентни да приемат някои непредвидени в Общия регламент за ООП мерки, стига тези мерки да не дерогират или нарушават посочения регламент или да не възпрепятстват надлежното му прилагане (вж. в този смисъл решение Kuipers, C-283/03, EU:C:2005:314, т. 37 и цитираната съдебна практика).

20 Що се отнася до определянето на минимална цена, както отбелязва генералният адвокат в точки 31 и 37 от заключението си, при липсата на механизъм за ценообразуване свободното определяне на продажната цена от свободната конкуренция е съставен елемент на Общия регламент за ООП и представлява израз на принципа на свободното движение на стоки в условия на ефективна конкуренция.

21 Във връзка с главното производство е важно да се отбележи, че налагането на минимална цена за алкохолна единица води до невъзможност цената за продажба на дребно на местни или внесени вина да бъде по-ниска от предвидената задължителна минимална цена. Следователно такава мярка може да наруши конкурентните отношения, като попречи на някои производители или вносители да се възползват от по-ниската себестойност на продукцията, за да предложат по-атрактивни цени за продажба на дребно (вж. в този смисъл решения Комисия/Франция, C-197/08, EU:C:2010:111, т. 37 и Комисия/Ирландия, C-221/08, EU:C:2010:113, т. 40).

22 В това отношение обаче Съдът вече е приел, че общата организация на пазарите се основава на принципа за отворения пазар, до който всички производители имат свободен достъп в условия на ефективна конкуренция (решение Milk Marque и National Farmers' Union, C-137/00, EU:C:2003:429, т. 59 и цитираната съдебна практика).

23 Освен това следва да се припомни, че една от целите на ОСП е запазването на действителна конкуренция на пазарите на селскостопански продукти (решение Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou, C-373/11, EU:C:2013:567, т. 37), като това схващане е отразено в редица съображения на Общия регламент за ООП, и по-специално в съображения 15, 43, 172 и 174.

24 Ето защо следва да се констатира, че разглежданата в главното производство национална правна уредба, която предвижда минимална цена за алкохолна единица за продажба на дребно на вино, може да наруши Общия регламент за ООП, доколкото е в разрез със залегналия в основата на този регламент принцип за свободно определяне на продажните цени на селскостопанските продукти от свободната конкуренция.

25 Lord Advocate твърди обаче, че споменатият регламент не е пречка за това шотландските органи да приемат разглежданата в главното производство мярка, тъй като с нея се преследва целта за закрила на здравето и живота на хората посредством борба със злоупотребата с алкохол — цел, която не е пряко посочена в Общия регламент за ООП.

26 Всъщност следва да се констатира, че установяването на ООП не възпрепятства държавите членки да прилагат национални норми, които преследват цел от общ интерес, различна от набелязаните с тази ООП, макар посочените норми да имат евентуално отражение върху функционирането на общия пазар в съответния сектор (вж. решение Hammarsten, C-462/01, EU:C:2003:33, т. 31 и цитираната съдебна практика).

27 При това положение дадена държава членка може да се позове на целта за закрила на здравето и живота на хората, за да обоснове мярка като разглежданата в главното производство, която накърнява системата за свободно определяне на цените в условията на ефективна конкуренция, залегнала в основата на Общия регламент за ООП.

28 При все това ограничение като предвиденото в разглежданата в главното производство национална правна уредба трябва да отговаря на произтичащите от практиката на Съда условия за пропорционалност, с други думи, да е в състояние да гарантира осъществяването на преследваната цел и да не надхвърля необходимото за постигането ѝ (вж. по аналогия решение Berlington Hungary и др., C-98/14, EU:C:2015:386, т. 64) — преценка, която Съдът ще извърши в рамките на въпроси от втори до шести, отнасящи се конкретно до анализ на пропорционалността на тази правна уредба. Следва да се отбележи, че във всички случаи при проверката на пропорционалността трябва по-специално да се вземат предвид целите на ОСП, както и правилното функциониране на ООП, а това налага да се претеглят тези цели и целта на националната правна уредба, а именно закрилата на общественото здраве.

29 Ето защо на първия въпрос следва да се отговори, че Общият регламент за ООП трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална мярка като разглежданата в главното производство, предвиждаща минимална цена за алкохолна единица за продажбата на дребно на вино, при условие че тя действително може да гарантира осъществяването на целта за закрила на здравето и живота на хората и че предвид целите на ОСП и правилното функциониране на ООП, тя не надхвърля необходимото за постигането на посочената цел за закрила на здравето и живота на хората.

По втория и петия въпрос

30 С втория и петия въпрос, които следва да бъдат разгледани заедно, запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали членове 34 ДФЕС и 36 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат с оглед на целта за закрила на здравето и живота на хората посредством увеличение на цената на алкохола държава членка да приеме правна уредба като разглежданата в главното производство, предвиждаща минимална цена за алкохолна единица за продажбата на дребно на алкохолни напитки, вместо мярка, свързана с по-малко ограничения за търговията и конкуренцията в рамките на Съюза, каквато е увеличението на акциза, с мотива че последната мярка може да доведе до допълнителни ползи и да отговоря на по-широка и обща цел в сравнение с приетата мярка.

31 В самото начало следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика всяка мярка на държава членка, която може пряко или непряко, действително или потенциално да възпрепятства търговията в рамките на Съюза, трябва да се счита за мярка с равностоен на количествени ограничения ефект по смисъла на член 34 ДФЕС (вж. по-специално решения Dassonville, 8/74, EU:C:1974:82, т. 5 и Juvelta, C-481/12, EU:C:2014:11, т. 16).

32 Както отбелязва генералният адвокат в точки 59 и 60 от заключението си, само поради това че не допуска по-ниската себестойност на вносните продукти да оказва влияние върху продажната цена за потребителите, разглежданата в главното производство правна уредба може да възпрепятства достъпа до британския пазар на алкохолните напитки, законно пускани на пазара в държавите членки, различни от Обединеното кралство Великобритания и Северна

Ирландия, и поради това е мярка с равностоен на количествено ограничение ефект по смисъла на член 34 ДФЕС (вж. в този смисъл решения Комисия/Италия, C-110/05, EU:C:2009:66, т. 37, ANETT, C-456/10, EU:C:2012:241, т. 35 и Vilniaus energija, C-423/13, EU:C:2014:2186, т. 48), като това впрочем не се оспорва нито от запитващата юрисдикция, нито от представилите становища по настоящото дело страни.

33 Съгласно постоянната съдебна практика дадена мярка с равностоен на количествено ограничение върху вноса ефект може да бъде обоснована по-специално със съображения за закрила на здравето и живота на хората по смисъла на член 36 ДФЕС само ако може да гарантира осъществяването на преследваната цел и не надхвърля необходимото за постигането ѝ (вж. в този смисъл решение ANETT, C-456/10, EU:C:2012:241, т. 45 и цитираната съдебна практика).

34 Що се отнася до целта, преследвана с разглежданата в главното производство национална правна уредба, според запитващата юрисдикция, видно от обяснителните бележки към представения пред шотландския парламент проект за Закона от 2012 г. и неотдавнашно проучване, озаглавено „Business and Regulatory Impact Assessment“, тази правна уредба преследва двойна цел: намаляване конкретно на употребата на алкохол от рисковите и злоупотребяващите с алкохол потребители, но и като цяло намаляване на употребата на алкохол от населението. В хода на заседанието пред Съда Lord Advocate потвърждава тази двойна цел, която, като обхваща цялото население, засяга, било то и не преимуществено, и умерените потребители на алкохол.

35 Ето защо трябва да се констатира, че с разглежданата в главното производство правна уредба се преследва в по-общ аспект целта за закрила на здравето и живота на хората, които се нареждат на първо място сред ценностите и интересите, защитавани от член 36 ДФЕС. В това отношение държавите членки следва да преценят в установените от Договора рамки в каква степен желаят да осигурят тяхната закрила (решение Rosengren и др., C-170/04, EU:C:2007:313, т. 39 и цитираната съдебна практика).

36 По отношение на възможността с тази правна уредба да се постигне целта за закрила на здравето и живота на хората следва да се отбележи, както посочва генералният адвокат в точка 127 от заключението си, че не изглежда необосновано да се приеме, че мярка за предвиждане на минимална цена за продажба на алкохолни напитки, с която се цели най-вече да бъде увеличена цената на по-евтините алкохолни напитки, може да доведе до намаляване на употребата на алкохол като цяло и на употребата от страна на рисковите или злоупотребяващите с алкохол потребители в частност, тъй като последните два вида потребители купуват в голяма степен по-евтини алкохолни напитки.

37 Освен това е важно да се припомни, че ограничителна мярка би могла да се счита за годна да гарантира осъществяването на набелязаната цел само ако действително е проява на загриженост за постигането ѝ чрез последователни и систематични действия (вж. в този смисъл решение Kakavetsos-Fragkopoulos, C-161/09, EU:C:2011:110, т. 42 и по аналогия решение Berlington Hungary и др., C-98/14, EU:C:2015:386, т. 64).

38 В това отношение, видно от представените пред Съда материали по делото, от становището на Lord Advocate и устните състезания в хода на съдебното заседание, разглежданата в главното производство национална правна уредба е част от по-обща политическа стратегия за борба с изключително тежките последствия от употребата на алкохол. Всъщност предвиждането на минимална цена за алкохолна единица в тази правна уредба е една от 40-те мерки, насочени към последователно и системно намаляване на употребата на алкохол от населението в Шотландия като цяло, независимо от това къде или при какви условия се употребява той.

39 Следователно с разглежданата в главното производство национална правна уредба явно може да се постигне преследваната с нея цел.

40 Що се отнася до въпроса дали посочената национална правна уредба не надхвърля необходимото за гарантиране на ефективната закрила на здравето и живота на хората, в случая следва да се припомни, че както се посочва в точка 28 от настоящото решение, тази проверка трябва да се извърши и с оглед на целите на ОСП и на правилното функциониране на ООП. Като се има предвид обаче разглежданият в случая въпрос, тази проверка трябва да се направи с оглед на критерия за пропорционалност по член 36 ДФЕС, а не отделно.

41 Освен това следва да се подчертае, че предвиденото в член 36 ДФЕС изключение не се прилага за национална правна уредба или практика, когато животът и здравето на хората могат да бъдат защитени по също толкова ефикасен начин с мерки, които са по-малко ограничителни за търговията в Съюза (решение Rosengren и др., C-170/04, EU:C:2007:313, т. 43 и цитираната съдебна практика).

42 В това отношение запитващата юрисдикция се позовава конкретно на данъчна мярка, каквато е облагането на алкохолните напитки с по-високи данъци, и смята, че тя може да гарантира постигането на целта за закрила на здравето и живота на хората по също толкова ефективен начин, както мярката за определяне на минимална цена за алкохолна единица, като същевременно е свързана с по-малко ограничения за свободното движение на стоки. Представилите становища страни обаче не са единодушни по въпроса.

43 Най-напред по този въпрос е важно да се отбележи, както посочва генералният адвокат в точка 143 от заключението си, че по принцип правото на Съюза допуска облагането на алкохолните напитки с по-високи данъци. Държавите членки си запазват достатъчна свобода на преценката да предвиждат общо увеличение на акциза, по-конкретно за да преследват осъществяването на специфични цели, свързани с общественото здраве.

44 На следващо място, трябва да се констатира, че данъчното законодателство е важно и ефективно средство за борба с употребата на алкохолни напитки, а в резултат на това и за закрила на общественото здраве. Целта да се гарантира определянето на високи цени за тези продукти, може да бъде преследвана по подходящ начин чрез облагане на тези продукти с по-високи данъци, тъй като увеличението на акцизите рано или късно трябва да се прояви в увеличение на цените за продажба на дребно, без това да засегне свободното определяне на цените (вж. по аналогия решения Комисия/Гърция, C-216/98, EU:C:2000:571, т. 31 и Комисия/Франция, C-197/08, EU:C:2010:111, т. 52).

45 В това отношение следва да се уточни, че противно на поддържаното от Lord Advocate, обстоятелството, че посочената в предходната точка съдебна практика се отнася до тютюневите изделия, не би могло да попречи тя да бъде приложена в настоящото дело, в което става въпрос за търговията с алкохолни напитки. Всъщност в контекста на национални мерки за закрила на здравето и живота на хората и независимо от особеностите на всеки продукт цената на алкохолните напитки, както и в случая на тютюневите изделия, може да бъде увеличена посредством облагане с по-високи данъци.

46 Данъчната мярка за увеличение на данъците върху алкохолните напитки може да е свързана с по-малко ограничения за търговията с тези продукти в рамките на Съюза, отколкото мярката за предвиждане на минимална цена за алкохолна единица. Всъщност, както се припомня в точка 21 от настоящото решение, за разлика от увеличението на данъците върху тези продукти, последната мярка силно ограничава свободата на икономическите оператори да определят цената за продажба на дребно и поради това е сериозна пречка за достъпа до британския пазар на алкохолните напитки, законно пускани на пазара в държавите членки, различни от Обединеното кралство, както и за свободната конкуренция на този пазар.

47 На последно място, по въпроса дали е възможно данъчните мерки да бъдат отхвърлени и да се приеме минималната цена за алкохолна единица, с мотива че първите не позволяват да се постигне толкова ефективно преследваната цел, следва да се подчертае, че с оглед на двойната цел на разглежданата в главното производство национална правна уредба, припомнена в точка 34 от настоящото решение, обстоятелството, че облагането на алкохолните напитки с по-високи данъци води до общо увеличение на цените на тези напитки, което засяга както умерените, така и рисковите и злоупотребяващите с алкохол потребители, явно не води до извода, че облагането с по-високи данъци е по-малко ефективно от приетата мярка.

48 Напротив, както отбелязва генералният адвокат в точка 150 от заключението си, при това положение обстоятелството, че мярката за облагане с по-високи данъци може да донесе допълнителни ползи спрямо предвиждането на минимална цена за алкохолна единица, като същевременно допринесе за постигане на общата цел за борба със злоупотребата с алкохол, не само не е причина за отхвърляне на тази мярка, а на практика обосновава приемането ѝ вместо тази за предвиждане на минимална цена за алкохолна единица.

49 Запитващата юрисдикция, която единствена е запозната с всички фактически и правни обстоятелства по главното производство, следва да определи дали мярка, различна от предвидената в разглежданата в главното производство национална правна уредба, като например облагането с по-високи данъци на алкохолните напитки, може да защити здравето и живота на хората също толкова ефективно, колкото посочената правна уредба, като същевременно води до по-малко ограничения за търговията на тези продукти в рамките на Съюза.

50 Видно от изложените по-горе съображения, на втория и петия въпрос следва да се отговори, че членове 34 ДФЕС и 36 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат с оглед на целта за закрила на здравето и живота на хората посредством увеличение на цената на алкохола държава членка да приеме правна уредба като разглежданата в главното производство, предвиждаща минимална цена за алкохолна единица за продажбата на дребно на алкохолни напитки, и да отхвърли мярка като увеличение на акциза, която може да бъде свързана с по-малко ограничения за търговията и конкуренцията в рамките на Съюза. Запитващата юрисдикция трябва да провери дали това действително е така, като обстойно анализира всички релевантни обстоятелства по спора, с който е сезирана. Само обстоятелството, че последната мярка може да доведе до допълнителни ползи и да отговаря по-общо на целта за борба със злоупотребата с алкохол, не би могло да обоснове отхвърлянето ѝ.

По четвъртия и шестия въпрос

51 С четвъртия и шестия въпрос, които следва да бъдат разгледани заедно, запитващата юрисдикция иска по същество да установи как трябва да се тълкува член 36 ДФЕС, що се отнася до задължеността на контрола за пропорционалност, който тази юрисдикция следва да упражни при анализ на националната правна уредба с оглед на съображението за закрила на здравето и живота на хората по смисъла на този член.

52 Следва да се отбележи, че съгласно съдебната практика, посочена в точка 35 от настоящото решение, държавите членки решават в каква степен да предоставят закрила на здравето и живота на хората по смисъла на член 36 ДФЕС, като същевременно вземат предвид изискванията на свободното движение на стоки в рамките на Съюза.

53 Тъй като ограничение като предвиденото в разглежданата в главното производство национална правна уредба представлява изключение от принципа за свободно движение на стоки, националните органи трябва да докажат, че тази правна уредба съответства на принципа на пропорционалност, тоест че е необходима за осъществяването на набелязаната цел и че

последната не може да бъде постигната чрез забрани или ограничения, които имат по-малък обхват или които в по-малка степен засягат търговията в рамките на Общността (вж. в този смисъл решения Franzén, C-189/95, EU:C:1997:504, т. 75 и 76 и Rosengren и др., C-170/04, EU:C:2007:313, т. 50).

54 В това отношение съображенията, на които може да се позове държава членка, следва да бъдат придружени от подходящи доказателства или от анализ на годността и пропорционалността на приетата от тази държава ограничителна мярка, както и от точни данни в подкрепа на доводите ѝ (вж. в този смисъл решения Lindman, C-42/02, EU:C:2003:613, т. 25, Комисия/Белгия, C-227/06, EU:C:2008:160, т. 63 и ANETT, C-456/10, EU:C:2012:241, т. 50).

55 Важно е обаче да се отбележи, че тази доказателствена тежест не би могла да стига дотам, че да се изисква от държавите членки, когато приемат национална правна уредба за налагане на мярка като минималната цена за алкохолна единица, да докажат по положителен начин, че никоя друга възможна мярка не позволява да се осъществи преследваната легитимна цел при същите условия (вж. в този смисъл решение Комисия/Италия, C-110/05, EU:C:2009:66, т. 66).

56 В този контекст националната юрисдикция, която трябва да упражни контрол за законосъобразност на съответната национална правна уредба, следва да прецени значението на представените от компетентните национални органи доказателства, за да провери дали тази правна уредба е в съответствие с принципа на пропорционалност. Въз основа на тези доказателства посочената юрисдикция трябва по-конкретно да провери обективно дали представените от съответната държава членка доказателства позволяват основателно да се приеме, че с избраните средства могат да бъдат осъществени преследваните цели, както и дали е възможно целите да бъдат постигнати с мерки, свързани с по-малко ограничения за свободното движение на стоки.

57 В случая при тази проверка запитващата юрисдикция може да вземе предвид евентуалната неяснота в науката относно конкретните и действителните последици за употребата на алкохол на мярка като минималната цена за алкохолна единица с оглед на постигането на преследваната цел. Както отбелязва генералният адвокат в точка 85 от заключението си, запитващата юрисдикция може да вземе предвид и обстоятелството, че съгласно националната правна уредба минималната цена за алкохолна единица ще престане да се прилага след изтичане на срок от шест години от приемането ѝ, освен ако шотландският парламент не реши да я остави в сила.

58 Тази юрисдикция трябва също да разгледа естеството и мащаба на ограничението на свободното движение на стоки в резултат на мярка като минималната цена за алкохолна единица, когато я сравнява с други възможни мерки, засягащи в по-малка степен търговията в рамките на Съюза, както и да разгледа последиците от такава мярка за правилното функциониране на ООП, тъй като този анализ е неразривно свързан с проверката за пропорционалност.

59 Предвид посочените по-горе съображения член 36 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че при анализ на националната правна уредба с оглед на съображението за закрила на здравето и живота на хората по смисъла на този член националната юрисдикция трябва да провери обективно дали представените от съответната държава членка доказателства позволяват основателно да се приеме, че с избраните средства могат да бъдат осъществени преследваните цели, както и дали е възможно целите да бъдат постигнати с мерки, свързани с по-малко ограничения за свободното движение на стоки и за ООП.

По третия въпрос

60 С третия въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 36 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че контролът за пропорционалност на национална мярка като разглежданата в главното производство се свежда само до проверка на информацията, доказателствата или другите материали, с които е разполагал националният законодател при приемане на мярката.

61 Запитващата юрисдикция изтъква наличието на спор между страните в главното производство относно датата, към която трябва да бъде преценена законосъобразността на разглежданата национална мярка. Поради това тя се пита кои материали и доказателства трябва да вземе предвид при преценката на обосноваността на мярката с оглед на член 36 ДФЕС, при положение че понастоящем разполага с по-нови проучвания, които не са били разгледани от националния законодател при приемането на посочената мярка.

62 В самото начало следва да се подчертае, че изискванията на правото на Съюза трябва да бъдат спазвани във всеки релевантен момент, независимо дали това е моментът на приемане на дадена мярка, на нейното изпълнение, или на прилагането ѝ в конкретния случай (решение Seymour-Smith и Perez, C-167/97, EU:C:1999:60, т. 45).

63 В случая е важно да се констатира, че националната юрисдикция трябва да провери дали разглежданата в главното производство национална правна уредба е законосъобразна с оглед на правото на Съюза, при положение че тази уредба не е влязла в сила в националния правен ред. Следователно юрисдикцията трябва да прецени съответствието на посочената правна уредба с правото на Съюза към момента, в който се произнася.

64 При тази преценка запитващата юрисдикция трябва да вземе предвид всички данни, доказателства или други релевантни материали, които е събрала съобразно предвидените в националното право изисквания. Извършването на такава преценка е още по-наложително в случай като този по главното производство, в който съществува неяснота в науката относно действителните последици на мерките, предвидени в националната правна уредба, по чиято законосъобразност трябва да се произнесе запитващата юрисдикция.

65 Ето защо на третия въпрос следва да се отговори, че член 36 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че контролът за пропорционалност на национална мярка като разглежданата в главното производство не се свежда само до проверка на информацията, доказателствата или другите материали, с които е разполагал националният законодател при приемане на мярката. В обстоятелства като тези по главното производство съответствието на посочената мярка с правото на Съюза трябва да бъде проверено въз основа на информацията, доказателствата или другите материали, които националната юрисдикция е събрала към момента, в който се произнася, съобразно предвидените в националното право изисквания.

По съдебните разноски

66 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

1) **Регламент (ЕС) № 1308/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за установяване на обща организация на пазарите на селскостопански продукти и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 922/72, (ЕИО) № 234/79, (ЕО) № 1037/2001 и (ЕО) № 1234/2007 трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална мярка като разглежданата в главното производство, предвиждаща минимална цена за алкохолна единица за продажбата на дребно на вино, при условие че тя действително може да гарантира осъществяването на целта за закрила на здравето и живота на хората и че предвид целите на общата селскостопанска политика и правилното функциониране на общата организация на селскостопанските пазари, тя не надхвърля необходимото за постигането на посочената цел за закрила на здравето и живота на хората.**

2) **Членове 34 ДФЕС и 36 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат с оглед на целта за закрила на здравето и живота на хората посредством увеличение на цената на алкохола държава членка да приеме правна уредба като разглежданата в главното производство, предвиждаща минимална цена за алкохолна единица за продажбата на дребно на алкохолни напитки, и да отхвърли мярка като увеличение на акциза, която може да бъде свързана с по-малко ограничения за търговията и конкуренцията в рамките на Европейския съюз. Запитващата юрисдикция трябва да провери дали това действително е така, като обстойно анализира всички релевантни обстоятелства по спора, с който е сезирана. Само обстоятелството, че последната мярка може да доведе до допълнителни ползи и да отговаря по-общо на целта за борба със злоупотребата с алкохол, не би могло да обоснове отхвърлянето ѝ.**

3) **Член 36 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че при анализ на националната правна уредба с оглед на съображението за закрила на здравето и живота на хората по смисъла на този член националната юрисдикция трябва да провери обективно дали представените от съответната държава членка доказателства позволяват основателно да се приеме, че с избраните средства могат да бъдат осъществени преследваните цели, както и дали е възможно целите да бъдат постигнати с мерки, свързани с по-малко ограничения за свободното движение на стоки и за общата организация на селскостопанските пазари.**

4) **Член 36 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че контролът за пропорционалност на национална мярка като разглежданата в главното производство не се свежда само до проверка на информацията, доказателствата или другите материали, с които е разполагал националният законодател при приемане на мярката. В обстоятелства като тези по главното производство съответствието на посочената мярка с правото на Съюза трябва да бъде проверено въз основа на информацията, доказателствата или другите материали, които националната юрисдикция е събрала към момента, в който се произнася, съобразно предвидените в националното право изисквания.**

Подписи