Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

23. december 2015 *

»Præjudiciel forelæggelse — fælles markedsordning for landbrugsprodukter — forordning (EU) nr. 1308/2013 — frie varebevægelser — artikel 34 TEUF — kvantitative restriktioner — foranstaltninger med tilsvarende virkning — minimumspris for alkoholholdige drikkevarer beregnet på grundlag af mængden af alkohol i produktet — begrundelse — artikel 36 TEUF — beskyttelsen af menneskers liv og sundhed — den nationale rets afgørelse«

I sag C-333/14,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Court of Session (Scotland) (appeldomstol (Skotland), Det Forenede Kongerige) ved afgørelse af 3. juli 2014, indgået til Domstolen den 8. juli 2014, i sagen:

**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)**

mod

**Lord Advocate,**

**Advocate General for Scotland,**

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af formanden for Første Afdeling, R. Silva de Lapuerta, som fungerende formand for Anden Afdeling, og dommerne J.L. da Cruz Vilaça, A. Arabadjiev, C. Lycourgos (refererende dommer) og J.-C. Bonichot,

generaladvokat: Y. Bot

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 6. maj 2015,

* Processprog: engelsk.

efter at der er afgivet indlæg af:

— Scotch Whisky Association, spiritsEUROPE og 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), ved advocate C. Livingstone, Rechtsanwalt G. McKinlay, A. O'Neill, QC, samt barristers J. Holmes og M. Ross

— Lord Advocate ved S. Bathgate, som befuldmægtiget, bistået af advocates C. Pang og L. Irvine, samt de G. Moynihan, QC

— Det Forenede Kongeriges regering ved C. R. Brodie, S. Behzadi-Spencer og M. Holt, som befuldmægtigede, bistået af barrister A. Carmichael

— den bulgarske regering ved E. Petranova og D. Drambozova, som befuldmægtigede

— Irland ved E. Creedon, A. Joyce og B. Counihan, som befuldmægtigede, bistået af barrister B. Doherty

— den spanske regering ved A. Rubio González, som befuldmægtiget

— den nederlandske regering ved M. Bulterman og M. Gijzen, som befuldmægtigede

— den polske regering ved B. Majczyna, M. Szwarc, M. Załęska og D. Lutostańska, som befuldmægtigede

— den portugisiske regering ved A. Gameiro og L. Inez Fernandes, som befuldmægtigede

— den finske regering ved H. Leppo, som befuldmægtiget

— den svenske regering ved A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, N. Otte Widgren, E. Karlsson og L. Swedenborg, som befuldmægtigede

— den norske regering ved K. Nordland Hansen og M. Schei, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved B. Eggers og G. Wilms, som befuldmægtigede

— EFTA-Tilsynsmyndigheden ved J.T. Kaasin, M. Moustakali og A. Lewis, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 3. september 2015,

afsagt følgende

## Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1308/2013 af 17. december 2013 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 922/72, (EØF) nr. 234/79, (EF) nr. 1037/2001 og (EF) nr. 1234/2007 (EUT L 347, s. 671, herefter »fusionsmarkedsordningen«), samt artikel 34 TEUF og 36 TEUF.

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side Scotch Whisky Association, spiritsEUROPE og 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) og på den anden side Lord Advocate og Advocate General for Scotland vedrørende gyldigheden af den nationale lov og udkast til dekret om pålæggelse af en minimumspris pr. alkoholenhed (herefter »MPU«) for detailhandel med alkoholholdige drikkevarer i Skotland.

## Retsforskrifter

*EU-retten*

3 Følgende fremgår af 15., 43., 172. og 174. betragtning til fusionsmarkedsordningen:

»(15) Denne forordning bør åbne mulighed for afsætning af produkter, der er opkøbt ved offentlig intervention. Foranstaltningerne bør træffes på en sådan måde, at markedsforstyrrelser undgås, og alle købere har lige adgang til produkterne og behandles ens.

[...]

(43) Det er vigtigt, at der i vinsektoren vedtages støtteforanstaltninger, der styrker konkurrencestrukturerne. [...]

[...]

(172) I betragtning af de særlige forhold i landbrugssektoren og dens afhængighed af, at hele fødevareforsyningskæden er velfungerende, herunder den effektive anvendelse af konkurrencereglerne i alle tilknyttede sektorer i hele fødevarekæden, som kan være meget koncentreret, bør der lægges særlig vægt på anvendelsen af konkurrencereglerne, som fastlagt i artikel 42 TEUF. [...]

[...]

(174) Det bør tillades at anvende en særlig tilgang i forbindelse med landbrugsorganisationer, producentorganisationer eller sammenslutninger, som har til formål i fællesskab at producere eller handle med landbrugsprodukter eller at gøre brug af fælles anlæg, medmindre en sådan fælles aktivitet udelukker konkurrence [...]«

4 Fusionsmarkedsordningens artikel 167 med overskriften »Afsætningsregler til at forbedre og stabilisere det fælles marked for vin« fastsætter i stk. 1:

»For at det fælles marked for vin, herunder de druer, den most og den vin, som vinen hidrører fra, kan fungere bedre og mere stabilt, kan producentmedlemsstaterne fastlægge afsætningsregler for at regulere udbuddet, især ved beslutninger truffet af brancheorganisationer, som er anerkendt i henhold til artikel 157 og 158.

De pågældende regler skal stå i rimeligt forhold til formålet og må ikke:

a) vedrøre transaktioner, der foretages efter den første markedsføring af det pågældende produkt

b) tillade fastsættelse af priser, end ikke vejledende eller anbefalede priser

[...]«

*Det Forenede Kongeriges ret*

5 Lov af 2012 om minimumspris for alkoholholdige drikkevarer i Skotland (Alcohol (Minimum Pricing) (Scotland) Act 2012, herefter »lov af 2012«) foreskriver pålæggelse af en MPU, som skal overholdes af enhver indehaver af den bevilling, som er påkrævet for detailsalg af alkoholholdige drikkevarer i Skotland.

6 Lov af 2012 bestemmer, at den skotske regering fastsætter MPU'en ved dekret. Regeringen har i denne henseende fremsat et udkast til dekret, dvs. dekret af 2013 om minimumspris pr. alkoholenhed i Skotland (The Alcohol (Minimum Price per Unit) (Scotland) Order 2013, herefter »MPU-dekretet«) til godkendelse i det skotske parlament.

7 Ifølge nævnte dekret er MPU'en fastsat til 0,50 pund sterling (GBP) (ca. 0,70 EUR). Et produkts minimumssalgspris beregnes derefter på grundlag af følgende formel, nemlig MPU x S x V x 100, hvor »MPU« er minimumsprisen pr. enhed, »S« er alkoholens styrke, og »V« er alkoholens volumen i liter.

8 Lov af 2012 bestemmer, at den skotske regering skal vurdere virkningen af fastsættelsen af en MPU med henblik på at forelægge en rapport for Parlamentet inden fem år efter ikrafttrædelsen af den pågældende lovgivning. Denne lov foreskriver desuden, at ordningen med fastsættelse af MPU kun gælder i seks år at regne fra MPU-dekretets vedtagelse, medmindre Parlamentet beslutter at opretholde denne ordning.

**Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

9 Lov af 2012 blev vedtaget af den skotske parlament, men kun visse »formelle dele« af sidstnævnte trådte i kraft den 29. juni 2012. I overensstemmelse med nævnte lov har de skotske ministre vedtaget MPU-dekretet, som fastsætter MPU'en til 0,50 GBP (ca. 0,70 EUR).

10 Den 25. juni 2012 notificerede de skotske ministre Europa-Kommissionen om det nævnte dekret i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/34/EF af 22. juni 1998 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter (EFT L 204, s. 37). Den 25. september 2012 meddelte Kommission sin udtalelse, hvorefter den pågældende nationale foranstaltning udgjorde en kvantitativ restriktion som omhandlet i artikel 34 TEUF, der ikke kunne begrundes under henvisning til artikel 36 TEUF.

11 Den 19. juli 2012 anlagde sagsøgerne i hovedsagen retssag for at anfægte gyldigheden af lov af 2012 og MPU-dekretet. Idet de ikke fik medhold i første instans, appellerede de denne afgørelse til Court of Session (Scotland) (appeldomstol (Skotland)). De skotske ministre har i øvrigt forpligtet sig til ikke at lade bestemmelserne om MPU træde i kraft før sagens afslutning.

12 Under disse omstændigheder har Court of Session (appeldomstol (Skotland)) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal EU-retten under overholdelse af den fælles markedsordning for vin, navnlig fusionsmarkedsordningen, fortolkes således, at det er lovligt for en medlemsstat at vedtage en national foranstaltning, der foreskriver en minimumsdetailsalgspris for vin, som står i forhold til mængden af alkohol i det solgte vare, og som dermed afviger fra grundlaget for den frie prisdannelse ved markedskræfter, der ellers ligger til grund for markedet for vin?

2) Er det i forbindelse med spørgsmålet om begrundelse i henhold til artikel 36 TEUF, hvor:

   i) en medlemsstat har fundet det hensigtsmæssigt af hensyn til beskyttelsen af menneskers sundhed at forøge prisen for forbruget af en vare – i dette tilfælde alkoholiske drikkevarer – for forbrugere eller et udsnit af sådanne forbrugere, og

   ii) at varen er af en sådan art, at det står medlemsstaten frit for at pålægge punktafgifter eller andre skatter (herunder skatter og afgifter baseret på alkoholindhold eller volumen eller værdi eller en blanding af sådanne fiskale foranstaltninger),

   da tilladt i medfør af EU-retten og i givet fald under hvilke betingelser, for en medlemsstat ikke at vedtage sådanne fiskale metoder til at forhøje priserne for forbrugere, men i stedet indføre lovgivningsmæssige foranstaltninger, der fastsætter minimumsdetailpriser, der forvrider samhandelen og konkurrencen inden for Unionen?

3) Når en domstol i en medlemsstat skal afgøre, hvorvidt en lovgivningsmæssig foranstaltning, der udgør en kvantitativ restriktion, der er uforenelig med artikel 34 TEUF, alligevel kan begrundes i henhold til artikel 36 TEUF med henvisning til beskyttelsen af menneskers sundhed, skal den nationale domstol da begrænse sig til kun at undersøge oplysninger, beviser eller andet tilgængeligt materiale for og taget i betragtning af lovgiver på det tidspunkt, hvor lovgivningen blev vedtaget? Og såfremt dette ikke er tilfældet, hvilke andre begrænsninger kan da finde anvendelse på den nationale domstols beføjelse til at tage stilling til alt materiale eller tilgængelige beviser forelagt af parterne på tidspunktet for den nationale domstols afgørelse?

4) Når en domstol i en medlemsstat i sin fortolkning og anvendelse af EU-retten skal tage stilling til de nationale myndigheders argument om, at en foranstaltning, der ellers udgør en kvantitativ restriktion inden for anvendelsesområdet for artikel 34 TEUF, er begrundet som en undtagelse i henhold til artikel 36 TEUF med henvisning til beskyttelsen af menneskers sundhed, i hvilken udstrækning er den nationale domstol da forpligtet eller berettiget til – på grundlag af det materiale, den forelægges – at danne sig et objektivt syn på foranstaltningens effektivitet i forhold til opnåelsen af det angivne mål, tilgængeligheden af i det mindste alternative foranstaltninger, der er mindre indgribende for konkurrencen inden for Unionen, og foranstaltningens generelle forholdsmæssighed?

5) Ved bedømmelsen (under en tvist vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt en foranstaltning i henhold til artikel 36 TEUF er begrundet i beskyttelsen af menneskers sundhed) af en alternativ foranstaltning, der ikke er forstyrrende eller i det mindste er mindre forstyrrende for samhandelen og konkurrencen inden for Unionen, kan denne alternative foranstaltning da affærdiges med henvisning til, at virkningerne af denne foranstaltning ikke nødvendigvis er helt de samme som virkninger af den foranstaltning, der anfægtes i henhold til artikel 34 TEUF, men kan indebære yderligere supplerende fordele og opfylder til et bredere generelt formål?

6) Ved bedømmelsen af, hvorvidt en national foranstaltning, der er anerkendt eller fastslået at udgøre en kvantitativ restriktion i artikel 34 TEUF's forstand, og som søges begrundet i henhold til artikel 36 TEUF, og navnlig ved bedømmelsen af foranstaltningens forholdsmæssighed, i hvilket omfang må en domstol tage sin egen bedømmelse af arten af og i hvilket omfang foranstaltningen udgør en overtrædelse som en kvantitativ restriktion i strid med artikel 34 TEUF i betragtning?«

## Om de præjudicielle spørgsmål

*Om det første spørgsmål*

13 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om fusionsmarkedsordningen skal fortolkes således, at den er til hinder for en national foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede, der pålægger en MPU for detailhandel med vin.

14 Det skal indledningsvis bemærkes, at den fælles markedsordning for landbrugsprodukter (herefter »den fælles markedsordning«) i henhold til artikel 40, stk. 2, TEUF kan omfatte alle foranstaltninger, der er nødvendige, især prisregulering, for at nå de i artikel 39 TEUF fastsatte mål om den fælles landbrugspolitik.

15 Som det fremgår af tredje betragtning til fusionsmarkedsordningen, har sidstnævnte desuden til formål at oprette en fusionsmarkedsordning for alle landbrugsprodukter i bilag I til EU- og EUF-traktaterne, hvorunder vin er omfattet.

16 Med støtte i Domstolens praksis med hensyn til Det Europæiske Fællesskabs lovgivning, der var gældende i 1980'erne, som regulerede den fælles markedsordning for vinsektoren, har sagsøgerne i hovedsagen gjort gældende, at fusionsmarkedsordningen i denne henseende udgør en komplet ordning til regulering af fællesmarkedet for vin, bl.a. af priserne. Under disse omstændigheder kan medlemsstaterne ikke vedtage en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede. Særligt fremgår medlemsstaternes forbud mod at indføre ensidige foranstaltninger, der fastsætter detailprisen for vin, udtrykkeligt af denne forordnings artikel 167, stk. 1, litra b).

17 Det må dog konstateres, at fusionsmarkedsordningen, således som Kommissionen med rette har anført i sine skriftlige bemærkninger, hverken indeholder bestemmelser, der giver mulighed for fastsættelse af detailsalgsprisen af vin, om det er på nationalt eller unionsniveau, eller bestemmelser, der forbyder medlemsstaterne at vedtage nationale foranstaltninger, der fastsætter sådanne priser.

18 Selv om nævnte forordnings artikel 167, stk. 1, litra b), således udtrykkeligt fastsætter, at de producerende medlemsstater ikke kan tillade fastsættelse af priser, end ikke vejledende eller anbefalede priser, er det dog udelukkende i forbindelse med fastlæggelsen af afsætningsregler for at regulere udbuddet, især ved beslutninger truffet af brancheorganisationer på det fælles marked for vin.

19 Følgelig har medlemsstaterne i princippet fortsat kompetence til at vedtage visse foranstaltninger, som ikke er foreskrevet i fusionsmarkedsordningen, med det forbehold, at disse foranstaltninger ikke gør undtagelser fra nævnte forordning eller i øvrigt tilsidesætter den, eller opstiller hindringer for, at den kan fungere efter hensigten (dom Kuipers, C-283/03, EU:C:2005:314, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

20 Hvad angår fastsættelse af en minimumspris er den frie fastsættelse af salgsprisen på grundlag af den frie konkurrence – således som generaladvokaten har anført i punkt 31 og 37 i forslaget til afgørelse – uden en prisdannelsesmekanisme en del af fusionsmarkedsordningen og er et udtryk for princippet om de frie varebevægelser på effektive konkurrencevilkår.

21 I hovedsagen skal det bemærkes, at fastsættelsen af en MPU bevirker, at detailsalgsprisen for vin, der er lokalt produceret eller importeret, under alle omstændigheder ikke kan være lavere end den obligatoriske minimumspris. En sådan foranstaltning kan derfor gøre indgreb i konkurrencen ved at hindre nogle producenter eller importører i at drage fordel af lavere kostpriser ved at have mere fordelagtige detailsalgspriser (jf. i denne retning domme Kommissionen mod Frankrig, C-197/08, EU:C:2010:111, præmis 37, og Kommissionen mod Irland, C-221/08, EU:C:2010:113, præmis 40).

22 I denne henseende har Domstolen imidlertid allerede fastslået, at de fælles markedsordninger hviler på princippet om et åbent marked, som enhver producent frit har adgang til på effektive konkurrencevilkår (dom Milk Marque og National Farmers' Union, C-137/00, EU:C:2003:429, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).

23 Det skal i øvrigt bemærkes, at en af målsætningerne med den fælles landbrugspolitik er opretholdelsen af en effektiv konkurrence på markederne for landbrugsprodukter (dom Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou, C-373/11, EU:C:2013:567, præmis 37), hvilket er afspejlet i flere af betragtningerne til fusionsmarkedsordningen, såsom 15., 43., 172. og 174. betragtning.

24 Det må følgelig konstateres, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, der pålægger en MPU for detailhandel med vin, kan udgøre en tilsidesættelse af fusionsmarkedsordningen, for så vidt som en sådan foranstaltning er i strid med princippet om den frie prisdannelse ved salg af landbrugsprodukter på grundlag af den frie konkurrence, som denne forordning bygger på.

25 Lord Advocate har dog gjort gældende, at den nævnte forordning ikke forhindrer de skotske myndigheder i at vedtage den i hovedsagen omhandlede foranstaltning, eftersom denne foranstaltning forfølger formålet om beskyttelse af menneskers liv og sundhed gennem bekæmpelsen af alkoholmisbrug, som er et formål, der ikke direkte tilsigtes med fusionsmarkedsordningen.

26 Det må ganske rigtigt konstateres, at indførelsen af en fælles markedsordning ikke er til hinder for, at medlemsstaterne anvender nationale bestemmelser, der forfølger andre samfundstjenlige formål end denne fælles markedsordning, selv om disse bestemmelser kan påvirke fællesmarkedets funktion i den pågældende sektor (jf. dom Hammarsten, C-462/01, EU:C:2003:33, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

27 Under disse omstændigheder kan en medlemsstat påberåbe sig formålet om beskyttelse af menneskers liv og sundhed for at begrunde en foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede, der tilsidesætter ordningen om den frie prisdannelse under forhold med effektiv konkurrence, som fusionsmarkedsordningen bygger på.

28 En restriktiv foranstaltning som den, der er fastsat i den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, skal dog for så vidt angår dens forholdsmæssighed opfylde de betingelser, der fremgår af Domstolens praksis, dvs. være egnet til at sikre virkeliggørelsen af det forfulgte mål og ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå dette mål (jf. analogt dom Berlington Hungary m.fl., C-98/14, EU:C:2015:386, præmis 64), hvilket Domstolen tager stilling til i forbindelse med det andet til det sjette spørgsmål, som specifikt vedrører proportionalitetsvurderingen. Det skal bemærkes, at en prøvelse af proportionaliteten under alle omstændigheder skal ske særligt under hensyn til målsætningerne for den fælles landbrugspolitik og til den fælles markedsordnings tilfredsstillende funktion, hvilket kræver en afvejning af disse målsætninger og de mål, der forfølges med den nævnte lovgivning, dvs. beskyttelse af menneskers sundhed.

29 Følgelig skal det første spørgsmål besvares med, at fusionsmarkedsordningen skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede, der pålægger en MPU for detailhandel med vin, på den betingelse, at denne foranstaltning faktisk er egnet til at sikre formålet om beskyttelse af menneskers liv og sundhed, og at den under hensyntagen til målsætningerne med den fælles landbrugspolitik og til den fælles markedsordnings tilfredsstillende funktion, ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det nævnte formål om beskyttelse af menneskers liv og sundhed.

*Om det andet og det femte spørgsmål*

30 Med det andet og det femte spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 34 TEUF og 36 TEUF skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for, at en medlemsstat – for at forfølge formålet om beskyttelsen af menneskers liv og sundhed gennem en stigning i forbrugerpriserne på alkohol – vælger en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der pålægger en MPU for detailhandel med alkoholholdige drikkevarer og fravælger en foranstaltning, der er mindre restriktiv for samhandelen og konkurrencen inden for Unionen, såsom en forhøjelse af punktafgifterne, med den begrundelse, at sidstnævnte foranstaltning kan medføre supplerende fordele og opfylde et formål, der er mere omfattende og generelt end formålet med den valgte foranstaltning.

31 Det skal indledningsvis bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at enhver foranstaltning truffet af en medlemsstat, som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Unionen, anses for en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion som omhandlet i artikel 34 TEUF (jf. bl.a. domme Dassonville, 8/74, EU:C:1974:82, præmis 5, og Juvelta, C-481/12, EU:C:2014:11, præmis 16).

32 Som generaladvokaten har anført i punkt 59 og 60 i sit forslag til afgørelse, kan den i hovedsagen omhandlede lovgivning, alene som følge af den omstændighed, at den udelukker, at den lavere kostpris for indførte varer kommer til udtryk i salgsprisen til forbrugerne, hindre adgangen til det britiske marked for alkoholholdige drikkevarer, der markedsføres lovligt i andre medlemsstater end Det Forenede Kongerige og Nordirland, og udgør således en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion som omhandlet i artikel 34 TEUF (jf. i denne retning domme Kommissionen mod Italien, C-110/05, EU:C:2009:66, præmis 37, ANETT, C-456/10, EU:C:2012:241, præmis 35, og Vilniaus energija, C-423/13, EU:C:2014:2186, præmis 48), hvilket i øvrigt hverken er bestridt af den forelæggende ret eller nogen af de parter, som har afgivet indlæg i nærværende sag.

33 Det er fast retspraksis, at en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion navnlig kun kan være begrundet i hensynet om beskyttelse af menneskers liv og sundhed som omhandlet i artikel 36 TEUF, hvis denne foranstaltning er egnet til at sikre opfyldelsen af det forfulgte formål, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for, at formålet opnås (jf. i denne retning dom ANETT, C-456/10, EU:C:2012:241, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).

34 Hvad angår det formål, der forfølges med den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, har den forelæggende ret anført, at det følger af de forklarende bemærkninger til udkast til lov af 2012, der er forelagt det skotske parlament, og af en nylig undersøgelse med titlen »Business and Regulatory Impact Assessment«, at denne lovgivning forfølger et dobbelt formål, nemlig formålet om målrettet at reducere den del af forbrugernes alkoholforbrug, der nærmer sig et farligt eller skadeligt forbrug, men også generelt befolkningens alkoholforbrug. Under retsmødet for Domstolen har Lord Advocate bekræftet dette dobbelte formål, der ved at omfatte hele befolkningen, inkluderer – om end ikke-prioriteret – de alkoholforbrugere, der har et moderat alkoholforbrug, i sin målgruppe.

35 Det må derfor konstateres, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning mere generelt forfølger formålet om beskyttelse af menneskers liv og sundhed, som står øverst blandt de goder og interesser, som er beskyttet ved artikel 36 TEUF. Det tilkommer i denne henseende medlemsstaterne, inden for de i traktaten fastlagte grænser, at træffe bestemmelse om deres beskyttelsesniveau (dom Rosengren m.fl., C-170/04, EU:C:2007:313, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).

36 For så vidt angår denne lovgivnings egnethed til at opnå dette formål om beskyttelse af menneskers liv og sundhed skal det bemærkes – således som generaladvokaten har anført i punkt 127 i forslaget til afgørelse – at det ikke forekommer urimeligt at antage, at en foranstaltning, som fastsætter en minimumspris for alkoholholdige drikkevarer, som er billige, hvorved det i særdeleshed tilsigtes at

forhøje priserne på alkoholholdige drikkevarer, er egnet til at reducere alkoholforbruget generelt og mere specifikt det farlige eller skadelige alkoholforbrug, eftersom de alkoholforbrugere, der har et sådant forbrug, i vidt omfang køber alkoholholdige drikkevarer, som er billige.

37 Det skal i øvrigt bemærkes, at en restriktiv foranstaltning kun kan anses for at være egnet til at sikre gennemførelsen af det ønskede formål, hvis den reelt opfylder hensynet om at nå dette på en sammenhængende og systematisk måde (jf. i denne retning dom Kakavetsos-Fragkopoulos, C-161/09, EU:C:2011:110, præmis 42, og analogt dom Berlington Hungary m.fl., C-98/14, EU:C:2015:386, præmis 64).

38 Det fremgår i denne henseende af sagens akter, der er fremsendt til Domstolen, samt af Lord Advocates bemærkninger og af den mundtlige forhandling under retsmødet, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning er et led i en mere generel politisk strategi, som tager sigte på at bekæmpe de ødelæggende konsekvenser af alkohol. Pålæggelsen af en MPU, som er fastsat ved denne lovgivning, udgør en blandt 40 foranstaltninger, der på en sammenhængende og systematisk måde har til formål at reducere alkoholforbruget i den skotske befolkning som helhed, uanset hvor eller hvordan dette forbrug finder sted.

39 Det følger heraf, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning viser sig effektivt at kunne opnå det formål, den forfølger.

40 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt nævnte nationale lovgivning går ud over, hvad der er nødvendigt for effektivt at beskytte menneskers liv og sundhed skal det bemærkes, at vurderingen heraf i den foreliggende sag ligeledes – således som det er anført i denne doms præmis 28 – skal foretages under hensyn til målsætningerne for den fælles landbrugspolitik og til den fælles markedsordnings tilfredsstillende funktion. I betragtning af det spørgsmål, som behandles i den foreliggende sag, skal denne vurdering foretages i tilknytning til proportionalitetsvurderingen inden for rammerne af artikel 36 TEUF og må således ikke foretages særskilt.

41 Det skal desuden fremhæves, at nationale bestemmelser eller en national praksis ikke omfattes af undtagelsesbestemmelsen i artikel 36 TEUF, såfremt menneskers liv og sundhed kan beskyttes lige så effektivt ved foranstaltninger, der er mindre restriktive for samhandelen inden for Unionen (dom Rosengren m.fl., C-170/04, EU:C:2007:313, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

42 I denne henseende har den forelæggende ret specifikt henvist til en skatte- og afgiftsmæssig foranstaltning, såsom en forhøjet afgift på alkoholholdige drikkevarer, eftersom den lige så effektivt som en fastsættelse af en MPU ville kunne opnå formålet om beskyttelsen af menneskers liv og sundhed, samtidig med, at den er mindre restriktiv for de frie varebevægelser. De parter, der har afgivet indlæg, er imidlertid delt i dette spørgsmål.

43 Det er hertil indledningsvis vigtigt at anføre, at EU-retten – som generaladvokaten har anført i punkt 143 i forslaget til afgørelse – i princippet ikke er til hinder for en højere afgift på alkoholholdige drikkevarer. Medlemsstaterne råder fortsat over en tilstrækkelig skønsmargin til generelt at kunne forhøje punktafgifterne, navnlig for at kunne varetage specifikke sundhedsbeskyttelsesformål.

44 Det må dernæst konstateres, at en skatte- og afgiftslovgivning udgør et vigtigt og effektivt middel til at bekæmpe forbruget af alkoholholdige drikkevarer, og følgelig beskyttelsen af folkesundheden. Hensynet til, at prisen på disse drikkevarer skal være fastsat højt, kan i tilstrækkeligt omfang tilgodeses ved en forhøjet afgift på disse, idet forhøjelserne af punktafgifter før eller siden vil blive overvæltet på detailsalgspriserne, uden at princippet om en fri prisfastsættelse derved tilsidesættes (jf. analogt domme Kommissionen mod Grækenland, C-216/98, EU:C:2000:571, præmis 31, og Kommissionen mod Frankrig, C-197/08, EU:C:2010:111, præmis 52).

45 Det skal i denne henseende præciseres, at den omstændighed, at den i foregående præmis nævnte retspraksis vedrører tobaksvarer, ikke – i modsætning til, hvad Lord Advocate har gjort gældende – kan hindre dens anvendelse på hovedsagen, som angår alkoholholdige drikkevarer. Inden for rammerne af de nationale foranstaltninger, hvis formål er beskyttelse af menneskers liv og sundhed, og uafhængigt af det enkelte produkts særlige karakteristika, kan en forhøjelse af priserne på alkoholholdige drikke, i lighed med det, der gør sig gældende i tilfældet med tobaksvarer, nemlig opnås ved en højere afgift.

46 En skatte- og afgiftsmæssig foranstaltning, der forhøjer afgiften på alkoholholdige drikkevarer, kan imidlertid være mindre restriktiv for handelen med disse produkter i Unionen end en foranstaltning, der pålægger en MPU. Sidstnævnte foranstaltning, i modsætning til en højere afgift på nævnte produkter, begrænser nemlig – således som det er anført i denne doms præmis 21 – i betydelig grad de erhvervsdrivendes frihed til at fastsætte deres detailsalgspris og udgør følgelig en alvorlig hindring for adgangen til det britiske marked for alkoholholdige drikkevarer, der markedsføres lovligt i andre medlemsstater end Det Forenede Kongerige, samt for den frie konkurrence på dette marked.

47 Endelig, for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt det er muligt at se bort fra skatte- og afgiftsmæssige foranstaltninger til fordel for vedtagelsen af en MPU af den grund, at de førstnævnte foranstaltninger ikke giver mulighed for lige så effektivt at nå det forfulgte formål, skal det fremhæves, at den omstændighed, at en forhøjet afgift på alkoholholdige drikkevarer medfører en generel forhøjelse af priserne på disse drikkevarer, der vil påvirke både de alkoholforbrugere, der har et moderat alkoholforbrug, og de alkoholforbrugere, der nærmer sig et farligt eller skadeligt forbrug, ikke – under hensyn til det dobbelte formål, der forfølges med den i hovedsagen omhandlede lovgivning, således som nævnt i denne doms præmis 34 – forekommer at kunne føre til den konklusion, at den nævnte forhøjede afgift skulle være mindre effektiv end den valgte foranstaltning.

48 Tværtimod kan det forhold, således som generaladvokaten har anført i punkt 150 i forslaget til afgørelse, at en foranstaltning i form af forhøjet afgift kan indebære supplerende fordele i forhold til pålæggelsen af en MPU, idet den bidrager til at opnå det overordnede mål om at bekæmpe alkoholmisbrug, under sådanne omstændigheder ikke blot ikke udgøre en grund til at fravælge en sådan foranstaltning, men udgør reelt en begrundelse for at anvende en sådan foranstaltning i stedet for den foranstaltning, der pålægger en MPU.

49 Det tilkommer imidlertid den forelæggende ret – der alene råder over de retlige og faktiske oplysninger, som er karakteristiske for omstændighederne i hovedsagen – at afgøre, om en anden foranstaltning end den, der er fastsat i den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, såsom en forhøjet afgift på alkoholholdige drikkevarer, er egnet til at beskytte menneskers liv og sundhed på en lige så effektiv måde som den nævnte lovgivning, samtidig med, at den er mindre restriktiv for handelen med disse produkter i Unionen.

50 Det følger af ovenstående betragtninger, at det andet og det femte spørgsmål skal besvares med, at artikel 34 TEUF og 36 TEUF skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en medlemsstat – af hensyn til formålet om beskyttelse af menneskers liv og sundhed gennem en forhøjelse af forbrugerpriserne på alkohol – vælger en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der pålægger en MPU for detailhandel med alkoholholdige drikkevarer, og fravælger en foranstaltning, såsom en forhøjelse af punktafgifterne, der kan være mindre restriktiv for samhandelen og konkurrencen inden for Unionen. Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om dette er tilfældet under hensyn til en udførlig gennemgang af alle de relevante forhold i den for retten indbragte sag. Den omstændighed alene, at denne sidstnævnte foranstaltning er egnet til at medføre supplerende fordele og mere generelt kan opfylde formålet om at bekæmpe alkoholmisbrug, kan ikke begrunde, at foranstaltningen fravælges.

*Om det fjerde og det sjette spørgsmål*

51 Med det fjerde og det sjette spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, hvilken fortolkning der skal anlægges af artikel 36 TEUF hvad angår intensitetsgraden af efterprøvelsen af proportionaliteten, som denne ret skal foretage, når den tager stilling til en national lovgivning med hensyn til begrundelsen vedrørende beskyttelse af menneskers liv og sundhed i denne bestemmelses forstand.

52 Henset til den i denne doms præmis 35 nævnte retspraksis skal det bemærkes, at det tilkommer medlemsstaterne at træffe bestemmelse om deres beskyttelsesniveau af menneskers liv og sundhed som omhandlet i artikel 36 TEUF, hvorved de skal tage hensyn til kravene i forbindelse med de frie varebevægelser inden for Unionen.

53 Da et forbud som det, der fremgår af de i hovedsagen omhandlede retsforskrifter, udgør en undtagelse fra princippet om frie varebevægelser, påhviler det de nationale myndigheder at godtgøre, at nævnte retsforskrifter opfylder proportionalitetsprincippet, dvs. at de er nødvendige for at virkeliggøre det tilsigtede formål, og at dette mål ikke kan nås ved hjælp af forbud eller begrænsninger, der er mindre vidtrækkende eller i mindre grad påvirker samhandelen inden for Unionen (jf. i denne retning domme Franzén, C-189/95, EU:C:1997:504, præmis 75 og 76, og Rosengren m.fl., C-170/04, EU:C:2007:313, præmis 50).

54 I denne henseende skal de hensyn, der kan påberåbes af en medlemsstat som begrundelse, ledsages af de nødvendige beviser eller en analyse af egnetheden og forholdsmæssigheden af den restriktive foranstaltning, som medlemsstaten har truffet, såvel som præcise oplysninger til støtte for dens argumentation (jf. i denne retning domme Lindman, C-42/02, EU:C:2003:613, præmis 25, Kommissionen mod Belgien, C-227/06, EU:C:2008:160, præmis 63, og ANETT, C-456/10, EU:C:2012:241, præmis 50).

55 Det skal dog bemærkes, at man ikke på grundlag af denne bevisbyrde kan gå så vidt som til at kræve, at de kompetente nationale myndigheder – når de vedtager en national lovgivning, der pålægger en foranstaltning som MPU'en – positivt skal bevise, at ingen anden tænkelig foranstaltning kan gøre det muligt at nå det forfulgte legitime formål på de samme vilkår (jf. i denne retning dom Kommissionen mod Italien, C-110/05, EU:C:2009:66, præmis 66).

56 I denne sammenhæng tilkommer det den nationale ret, som skal efterprøve lovligheden af den pågældende nationale lovgivning, at vurdere relevansen af de beviser, som er fremlagt af de kompetente nationale myndigheder, for at tage stilling til, om denne lovgivning er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. På grundlag af disse beviser skal denne ret navnlig foretage en objektiv vurdering af, om de af den pågældende medlemsstat fremlagte beviser støtter den konklusion, at der er rimelig grund til at antage, at de valgte midler er egnede til at opfylde de formål, der forfølges, såvel som af muligheden for at opnå disse formål gennem foranstaltninger, der er mindre restriktive for de frie varebevægelser.

57 I den foreliggende sag kan den forelæggende ret i forbindelse med en sådan prøvelse tage hensyn til, om der eventuelt foreligger videnskabelig usikkerhed med hensyn til de konkrete og reelle virkninger på alkoholforbruget af en foranstaltning som MPU'en, for at opnå det forfulgte formål. Som generaladvokaten har anført i punkt 85 i forslaget til afgørelse, udgør den omstændighed, at den nationale lovgivning foreskriver, at fastsættelsen af en MPU kun gælder i en periode på seks år at regne fra ikrafttrædelsen af MPU-dekretet, medmindre det skotske parlament beslutter at opretholde den, et moment, som den forelæggende ret ligeledes kan tage i betragtning.

58 Denne ret skal ligeledes vurdere karakteren og omfanget af den restriktion af de frie varebevægelser, der følger af en foranstaltning som MPU'en, i forbindelse med den sammenligning, den skal foretage, med andre mulige foranstaltninger, der i mindre grad påvirker samhandelen inden for Unionen, samt denne foranstaltnings indvirkning på den fælles markedsordning tilfredsstillende funktion, idet en sådan vurdering er uadskilleligt forbundet med prøvelsen af proportionaliteten.

59 Det følger af ovenstående betragtninger, at artikel 36 skal fortolkes således, at en national ret – når den tager stilling til en national lovgivning med hensyn til begrundelsen vedrørende beskyttelse af menneskers liv og sundhed i denne bestemmelses forstand – er forpligtet til at foretage en objektiv vurdering af, om de af den pågældende medlemsstat fremlagte beviser støtter den konklusion, at der er rimelig grund til at antage, at de valgte midler er egnede til at opfylde de forfulgte formål, såvel som af muligheden for at opnå disse formål gennem foranstaltninger, der er mindre restriktive for de frie varebevægelser og den fælles markedsordning.

*Om det tredje spørgsmål*

60 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 36 TEUF skal fortolkes således, at efterprøvelsen af proportionaliteten af en national foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede er begrænset til udelukkende at omfatte de oplysninger, beviser eller andre dokumenter, som den nationale lovgiver havde til rådighed, da denne vedtog en sådan foranstaltning.

61 Denne ret har gjort opmærksom på den eksisterende uenighed mellem hovedsagens parter for så vidt angår det tidspunkt, hvor lovligheden af den pågældende nationale foranstaltning skal vurderes. Den er således i tvivl om, hvilke dokumenter og beviser den skal lægge til grund i forbindelse med vurderingen af begrundelsen for denne foranstaltning i forhold til artikel 36 TEUF, eftersom nye undersøgelser, som ikke blev undersøgt af den nationale lovgiver ved vedtagelsen af den nævnte foranstaltning, nu er til rådighed for denne ret.

62 Det bemærkes først, at EU-rettens krav skal være overholdt på alle relevante tidspunkter, det være sig på det tidspunkt, hvor foranstaltningen træffes, iværksættes eller anvendes i det konkrete tilfælde (dom Seymour-Smith og Perez, C-167/97, EU:C:1999:60, præmis 45).

63 I den foreliggende sag må det konstateres, at den nationale ret skal efterprøve overensstemmelsen af den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning med EU-retten, selv om denne lovgivning ikke er trådt i kraft i den nationale retsorden. Følgelig er denne ret forpligtet til at vurdere, om denne lovgivning er i overensstemmelse med EU-retten på det tidspunkt, hvor den træffer afgørelse.

64 I forbindelse med denne vurdering skal den forelæggende ret tage enhver oplysning, ethvert bevis og ethvert andet relevant dokument, som retten har kendskab til, i betragtning, på de betingelser, der er fastsat i national ret. En sådan vurdering er så meget desto mere påkrævet i en situation som den i tvisten i hovedsagen foreliggende, hvor der forekommer at foreligge videnskabelig usikkerhed med hensyn til de reelle virkninger af de foranstaltninger, der er foreskrevet i den nationale lovgivning, hvis lovlighed er underlagt den forelæggende rets prøvelse.

65 Følgelig skal det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 36 TEUF skal fortolkes således, at efterprøvelsen af proportionaliteten af en national foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede ikke er begrænset til kun at omfatte de oplysninger, beviser eller andre dokumenter, som den nationale lovgiver havde til rådighed, da denne vedtog en sådan foranstaltning. Under omstændigheder som dem, der foreligger i hovedsagen, skal efterprøvelsen af, om nævnte foranstaltning er i overensstemmelse med EU-retten, foretages på grundlag af de oplysninger, beviser eller andre dokumenter, som den nationale ret har til rådighed på det tidspunkt, hvor den træffer afgørelse, på de betingelser, der er fastsat i national ret.

## Sagens omkostninger

66 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

1) **Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1308/2013 af 17. december 2013 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 922/72, (EØF) nr. 234/79, (EF) nr. 1037/2001 og (EF) nr. 1234/2007, skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede, der pålægger en MPU for detailhandel med vin, på den betingelse, at denne foranstaltning faktisk er egnet til at sikre formålet om beskyttelse af menneskers liv og sundhed, og at den under hensyntagen til målsætningerne med den fælles landbrugspolitik og til den fælles markedsordnings tilfredsstillende funktion ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det nævnte formål om beskyttelse af menneskers liv og sundhed.**

2) **Artikel 34 TEUF og 36 TEUF skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en medlemsstat – af hensyn til formålet om beskyttelse af menneskers liv og sundhed gennem en forhøjelse af forbrugerpriserne på alkohol – vælger en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der pålægger en MPU for detailhandel med alkoholholdige drikkevarer, og fravælger en foranstaltning, såsom en forhøjelse af punktafgifterne, der kan være mindre restriktiv for samhandelen og konkurrencen inden for Den Europæiske Union. Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om dette er tilfældet under hensyn til en udførlig gennemgang af alle de relevante forhold i den for retten indbragte sag. Den omstændighed alene, at denne sidstnævnte foranstaltning er egnet til at medføre supplerende fordele og mere generelt kan opfylde formålet om at bekæmpe alkoholmisbrug, kan ikke begrunde, at foranstaltningen fravælges.**

3) **Artikel 36 TEUF skal fortolkes således, at en national ret – når den tager stilling til en national lovgivning med hensyn til begrundelsen vedrørende beskyttelse af menneskers liv og sundhed i denne bestemmelses forstand – er forpligtet til at foretage en objektiv vurdering af, om de af den pågældende medlemsstat fremlagte beviser støtter den konklusion, at der er rimelig grund til at antage, at de valgte midler er egnede til at opfylde de forfulgte formål, såvel som af muligheden for at opnå disse formål gennem foranstaltninger, der er mindre restriktive for de frie varebevægelser og den fælles markedsordning.**

4) **Artikel 36 TEUF skal fortolkes således, at efterprøvelsen af proportionaliteten af en national foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede ikke er begrænset til kun at omfatte de oplysninger, beviser eller andre dokumenter, som den nationale lovgiver havde til rådighed, da denne vedtog en sådan foranstaltning. Under omstændigheder som dem, der foreligger i hovedsagen, skal efterprøvelsen af, om nævnte foranstaltning er i overensstemmelse med EU-retten, foretages på grundlag af de oplysninger, beviser eller andre dokumenter, som den nationale ret har til rådighed på det tidspunkt, hvor den træffer afgørelse, på de betingelser, der er fastsat i national ret.**

Underskrifter