Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

23. prosinca 2015.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zajednička organizacija tržišta poljoprivrednih proizvoda – Uredba (EU) br. 1308/2013 – Slobodno kretanje robe – Članak 34. UFEU-a – Količinska ograničenja – Mjere s istovrsnim učinkom – Najniža cijena alkoholnih pića izračunana na temelju količine alkohola u proizvodu – Opravdanje – Članak 36. UFEU-a – Zaštita zdravlja i života ljudi – Ocjena nacionalnog suda“

U predmetu C-333/14,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Court of Session (Scotland) [Žalbeni građanski sud (Škotska), Ujedinjena Kraljevina], odlukom od 3. srpnja 2014., koju je Sud zaprimio 8. srpnja 2014., u postupku

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)

protiv

Lord Advocate,

Advocate General for Scotland,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: R. Silva de Lapuerta, predsjednica prvog vijeća, u svojstvu predsjednice drugog vijeća, J. L. da Cruz Vilaça, A. Arabadjiev, C. Lycourgos (izvjestitelj) i J.-C. Bonichot, suci,

nezavisni odvjetnik: Y. Bot,

tajnik: L. Hewlett, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 6. svibnja 2015.,

* Jezik postupka: engleski

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

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

— za Lord Advocate, S. Bathgate, u svojstvu agenta, uz asistenciju C. Pang i L. Irvine, *advocates*, kao i de G.Moynihan, *QC*,

— za vladu Ujedinjene Kraljevine, R. Brodie i S. Behzadi-Spencer kao i M. Holt, u svojstvu agenata, uz asistenciju A. Carmichaela, *barrister*,

— za bugarsku vladu, E. Petranova i D. Drambozova, u svojstvu agenata,

— za Irsku, E. Creedon kao i A. Joyce i B. Counihan, u svojstvu agenata, uz asistenciju B. Dohertyja, *barrister*,

— za španjolsku vladu, A. Rubio González, u svojstvu agenta,

— za nizozemsku vladu, M. Bulterman i M. Gijzen, u svojstvu agenata,

— za poljsku vladu, B. Majczyna kao i M. Szwarc, M. Załęska i D. Lutostańska, u svojstvu agenata,

— za portugalsku vladu, A. Gameiro i M. L. Inez Fernandes, u svojstvu agenata,

— za finsku vladu, H. Leppo, u svojstvu agenta,

— za švedsku vladu, A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson i N. Otte Widgren kao i E. Karlsson i L. Swedenborg, u svojstvu agenata,

— za norvešku vladu, K. Nordland Hansen i M. Schei, u svojstvu agenata,

— za Europsku komisiju, B. Eggers i G. Wilms, u svojstvu agenata,

— za Nadzorni organ EFTA-e, J. T. Kaasin i M. Moustakali kao i A. Lewis, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 3. rujna 2015.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje Uredbe (EU) br. 1308/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda i stavljanju izvan snage uredbi Vijeća (EEZ) br. 922/72, (EEZ) br. 234/79, (EZ) br. 1037/2001 i (EZ) br. 1234/2007 (SL L 347, str. 671., u daljnjem tekstu: Uredba o jedinstvenom ZOT-u).

2 Zahtjev je podnesen u okviru spora između Scotch Whisky Association, spiritsEUROPE i 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), s jedne strane, i Lord Advocate i

Advocate General for Scotland, s druge strane, o valjanosti nacionalnog zakona i prijedloga uredbe kojima se propisuje najniža cijena po jedinici alkohola (u daljnjem tekstu: NCJ) za maloprodaju alkoholnih pića u Škotskoj.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Uvodne izjave 15., 43., 172. i 174. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u glase:

„(15) Ovom uredbom trebala bi biti predviđena mogućnost prodaje proizvoda otkupljenih u okviru javne intervencije. Te bi mjere trebalo usvojiti tako da se izbjegnu tržišni poremećaji te osigura jednak pristup proizvodima i jednako postupanje prema kupcima.

[...]

(43) Važno je osigurati mjere potpore u sektoru vina koje jačaju konkurentske strukture. [...]

[...]

(172) S obzirom na posebna obilježja poljoprivrednog sektora i njegovu ovisnost o pravilnom funkcioniranju cjelokupnog lanca dobave hrane, uključujući učinkovitu primjenu pravila o tržišnom natjecanju u svim povezanim sektorima diljem čitavog prehrambenog lanca, koji može biti vrlo koncentriran, posebnu pozornost trebalo bi posvetiti pravilu o primjeni pravila o tržišnom natjecanju kako su navedena u članku 42. [UFEU-a]. [...]

[...]

(174) Trebalo bi dopustiti poseban pristup u slučaju organizacija poljoprivrednika ili organizacija proizvođača ili njihovih udruženja čiji je cilj zajednička proizvodnja ili stavljanje na tržište poljoprivrednih proizvoda ili korištenje zajedničkih objekata, osim ako takvo zajedničko djelovanje isključuje tržišno natjecanje [...]“

4 Članak 167. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u , naslovljen „Tržišna pravila za poboljšanje i stabiliziranje funkcioniranja zajedničkog tržišta vinima“ u svojem stavku 1. propisuje:

„Kako bi se poboljšalo i stabiliziralo funkcioniranje zajedničkog tržišta vinima, uključujući grožđe, mošt i vina iz kojih ona nastaju, države članice koje su proizvođači mogu utvrditi tržišna pravila kako bi uredile ponudu, osobito kroz odluke koje su donijele sektorske organizacije priznate na temelju članaka 157. i 158.a.

Ta pravila moraju biti u skladu s ciljem koji se želi postići te ne smiju:

(a) odnositi se na transakcije nakon prvog stavljanja na tržište dotičnog proizvoda;

(b) dopustiti dogovor o cijenama, uključujući slučajeve kada su cijene postavljene kao smjernice ili preporuke;

[...]“

Pravo Ujedinjene Kraljevine

5 Zakonom iz 2012. o najnižim cijenama alkoholnih pića u Škotskoj [Alcohol (Minimum Pricing) (Scotland) Act 2012, u daljnjem tekstu: Zakon iz 2012.] propisan je NCJ koji treba poštovati svaki imatelj dozvole potrebne za maloprodaju alkoholnih pića u Škotskoj.

6 Zakonom iz 2012. određeno je da NCJ uredbom određuje škotska vlada. U vezi s time, škotska je vlada sastavila prijedlog uredbe iz 2013. o najnižoj cijeni po jedinici alkohola u Škotskoj [The Alcohol (Minimum Price per Unit) (Scotland) Order 2013, u daljnjem tekstu: Uredba o NCJ-u], koji je trebao odobriti škotski parlament.

7 U skladu s tom uredbom, NCJ je određen u iznosu od 0,50 funte sterlinga (GBP) (otprilike 0,70 eura). Najniža prodajna cijena proizvoda zatim se određuje na temelju sljedeće formule: NCJ x S x V x 100, pri čemu NCJ označava najnižu cijenu po jedinici alkohola, S označava sadržaj alkohola, a V volumen alkohola izražen u litrama.

8 Zakonom iz 2012. propisano je da škotska vlada ocjenjuje učinak određivanja NCJ-a, s ciljem podnošenja izvješća Parlamentu unutar pet godina od početka važenja uređenja o kojem je riječ. Usto, tim je zakonom predviđeno da će određivanje NCJ-a prestati važiti u roku od šest godina od dana stupanja na snagu Uredbe o NCJ-u, osim ako Parlament ne odluči zadržati to uređenje.

Glavni postupak i prethodna pitanja

9 Škotski parlament donio je Zakon iz 2012., međutim samo su neki njegovi ‚službeni dijelovi' 29. lipnja 2012. stupili na snagu. U skladu s tim zakonom, škotski su ministri donijeli Uredbu o NCJ-u kojom je NCJ određen u iznosu od 0,50 GBP (otprilike 0,70 eura).

10 Dana 25. lipnja 2012. škotski su ministri obavijestili Europsku komisiju o toj uredbi, na temelju Direktive 98/34/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 22. lipnja 1998. o utvrđivanju postupka osiguravanja informacija u području tehničkih normi i propisa (SL L 204, str. 37.) (posebno izdanje na hrvatskom jeziku, svezak 13., poglavlje 42., str. 58.). Dana 25. rujna 2012. Komisija je priopćila svoje mišljenje, u skladu s kojim nacionalna mjera o kojoj je riječ predstavlja količinsko ograničenje u smislu članka 34. UFEU-a koje se ne može opravdati na temelju članka 36. UFEU-a.

11 Dana 19. srpnja 2012. tužitelji glavnog postupka pokrenuli su sudski postupak osporavanja valjanosti Zakona iz 2012. i Uredbe o NCJ-u. Budući da nisu uspjeli u tom postupku u prvom stupnju, podnijeli su žalbu protiv te odluke Court of Session (Scotland)[Žalbeni građanski sud (Škotska)]. Usto, škotski su se ministri obvezali da odredbe vezane uz NCJ neće stupiti na snagu prije okončanja tog postupka.

12 U tim je uvjetima Court of Session (Škotska) [Žalbeni građanski sud (Škotska)] odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Prema pravilnom tumačenju prava Unije o zajedničkoj organizaciji tržišta vinom, osobito Uredbe o jedinstvenom ZOT-u, je li državi članici dopušteno donijeti nacionalnu mjeru kojom se propisuje najniža maloprodajna cijena vina ovisno o količini alkohola u proizvodu koji se prodaje, čime se odstupa od načela slobodnog formiranja cijena od strane tržišnih sudionika, što inače karakterizira tržište vinom?

2. U slučaju pozivanja na opravdanje na temelju članka 36. UFEU-a, kada:

(i) je država članica zaključila da je, u interesu zaštite zdravlja ljudi, primjereno povećati trošak konzumacije nekog proizvoda – u ovom slučaju alkoholnih pića – za potrošače ili za jedan dio njih, i

(ii) da je riječ o proizvodu u pogledu kojeg država članica smije ubirati trošarine ili druge poreze (uključujući poreze ili davanja koja se temelje na sadržaju ili volumenu alkohola, vrijednosti proizvoda ili kombinaciji takvih poreznih mjera),

dopušta li pravo Unije, te, ako dopušta, pod kojim uvjetima, državi članici da ne donese takve porezne mjere koje uključuju povećanje cijene koju plaćaju potrošači i da se odluči za zakonske mjere kojima se utvrđuju najniže maloprodajne cijene koje narušavaju trgovinu unutar Unije i tržišno natjecanje?

3. Kada se od suda države članice zahtijeva da donese odluku o tome može li se nacionalna zakonska mjera, koja predstavlja količinsko ograničenje trgovine protivno članku 34. UFEU-a, ipak opravdati na temelju članka 36.UFEU-a zbog zaštite zdravlja ljudi, je li taj sud u svojem ispitivanju ograničen samo na podatke, dokaze ili druge dokumente koji su bili dostupni zakonodavcu i koje je zakonodavac razmotrio prilikom donošenja te mjere? U slučaju negativnog odgovora, koja se druga ograničenja mogu primijeniti na ovlast suda da razmotri sve dostupne dokumente ili dokaze koje su podnijele stranke u vrijeme donošenja odluke nacionalnog suda?

4. Kada se u okviru tumačenja i primjene prava Unije od suda države članice zahtijeva da razmotri tvrdnju nacionalnih tijela da je mjera koja bi inače predstavljala količinsko ograničenje u smislu članka 34. UFEU-a opravdana kao odstupanje dopušteno člankom 36. UFEU-a u interesu zaštite zdravlja ljudi, u kojoj mjeri sud mora ili može, na osnovi dokumenata koji su mu podneseni, formirati objektivno mišljenje o učinkovitosti te mjere za ostvarivanje naznačenih ciljeva, o mogućnosti primjene alternativnih mjera s istim učinkom koje manje narušavaju tržišno natjecanje unutar Unije i o općoj proporcionalnosti navedene mjere?

5. Prilikom ispitivanja (u kontekstu spora o opravdanosti mjere zbog razloga zaštite zdravlja ljudi na temelju članka 36. UFEU-a) postojanja alternativne mjere koja ne narušava ili barem manje narušava trgovinu unutar Unije i tržišno natjecanje, je li opravdan razlog za odbacivanje te alternativne mjere taj da je moguće da njezini učinci ne budu potpuno jednaki učincima mjere osporavane na temelju članka 34. UFEU-a, ali da ta mjera može donijeti dodatne pogodnosti i udovoljiti širem, općenitijem cilju?

6. Kod ocjene je li nacionalna mjera za koju je priznato ili utvrđeno da predstavlja količinsko ograničenje u smislu članka 34. UFEU-a i koju se opravdava na temelju članka 36. UFEU-u i, točnije, ocjene njezine proporcionalnosti, u kojoj mjeri sud koji odlučuje može uzeti u obzir svoju ocjenu naravi i opsega u kojem navedena mjera predstavlja količinsko ograničenje protivno članku 34. UFEU-a?

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

13 Sud koji je uputio zahtjev prvim pitanjem u biti pita treba li Uredbu o jedinstvenom ZOT-u tumačiti na način da mu je protivna nacionalna mjera, poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, kojom se propisuje NCJ za maloprodaju vina.

14 Uvodno valja podsjetiti da, u skladu s člankom 40. stavkom 2. UFEU-a, zajednička organizacija tržišta poljoprivrednih proizvoda (u daljnjem tekstu: ZOT) može uključivati sve mjere potrebne za ostvarivanje ciljeva zajedničke poljoprivredne politike (ZPP), određenih člankom 39. UFEU-a, osobito reguliranje cijena.

15 Usto, kao što je propisano uvodnom izjavom 3. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u, njezin je cilj uspostaviti ZOT za sve poljoprivredne proizvode navedene u Prilogu I. UEU-a i UFEU-a, u koje pripada i vino.

16 Pozivajući se na sudsku praksu Suda o propisima Europske zajednice o ZOT-u koji se odnosi na proizvode od vinove loze, koji su bili na snazi osamdesetih godina, tužitelji glavnog postupka u vezi s time tvrde da Uredba o jedinstvenom ZOT-u predstavlja cjeloviti sustav koji uređuje zajedničko tržište vina, osobito u području cijena. Slijedom navedenog, države članice ne mogu donositi nacionalne propise poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku. Preciznije, zabrana državama članicama da nameću jednostrane mjere kojima se određuju maloprodajne cijene vina izričito proizlazi iz članka 167. stavka 1. točke (b) te uredbe.

17 Međutim, valja utvrditi da, kao što to ispravno navodi Komisija u svojim pisanim očitovanjima, Uredba o jedinstvenom ZOT-u ne sadržava niti odredbe kojima se dopušta određivanje maloprodajnih cijena vina, bilo na nacionalnoj razini ili na razini Unije, niti odredbe kojima se državama članicama zabranjuje donošenje nacionalnih mjera o određivanju tih cijena.

18 Naime, iako je člankom 167. stavkom 1. točkom (b) te uredbe izričito predviđeno da države članice proizvođači ne mogu dopustiti određivanje cijena, uključujući slučajeve kada su cijene postavljene kao smjernice ili preporuke, to se odnosi samo na utvrđivanje pravila stavljanja na tržište koja se odnose na uređenje ponude, osobito provedbom odluka sektorskih organizacija na zajedničkom tržištu vina.

19 Slijedom toga, države članice načelno ostaju nadležne za donošenje određenih mjera koje nisu predviđene Uredbom o jedinstvenom ZOT-u, pod uvjetom da se tim mjerama ne odstupa niti ne ugrožava spomenuta uredba niti sprječava njezino dobro djelovanje (vidjeti, u tom smislu, presudu Kuipers, C-283/03, EU:C:2005:314, t. 37. i navedenu sudsku praksu).

20 Kad je riječ o određivanju najniže cijene, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 31. i 37. svojega mišljenja, u nedostatku mehanizma određivanja cijena, slobodno određivanje prodajnih cijena na temelju slobodnog tržišnog natjecanja sastavni je dio Uredbe o jedinstvenom ZOT-u i odraz je načela slobodnog kretanja robe u uvjetima stvarnog tržišnog natjecanja.

21 U glavnom postupku, važno je istaknuti da je posljedica određivanja NCJ-a da maloprodajna cijena lokalno proizvedenih ili uvezenih vina neće ni u kojem slučaju moći biti niža od te obvezujuće najniže cijene. Takvom se mjerom stoga mogu ugroziti odnosi u tržišnom natjecanju, onemogućavanjem određenih proizvođača ili uvoznika da iskoriste niže cijene koštanja koje bi im omogućile da ponude privlačnije maloprodajne cijene (vidjeti, u tom smislu, presude Komisija/Francuska, C-197/08, EU:C:2010:111, t. 37. i Komisija/Irska, C-221/08, EU:C:2010:113, t. 40.).

22 U tom pogledu, Sud je već presudio da se zajedničke organizacije tržišta temelje na načelu otvorenog tržišta kojemu u uvjetima stvarnog tržišnog natjecanja svaki proizvođač može slobodno pristupiti (presuda Milk Marque i National Farmers' Union, C-137/00, EU:C:2003:429, t. 59. kao i navedena sudska praksa).

23 Usto, valja podsjetiti da je jedan od ciljeva ZPP-a održavanje stvarnog tržišnog natjecanja na tržištima poljoprivrednih proizvoda (presuda Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou, C-373/11, EU:C:2013:567, t. 37.), što proizlazi iz više uvodnih izjava Uredbe o jedinstvenom ZOT-u, poput uvodnih izjava 15., 43., 172. i 174.

24 Slijedom navedenog, valja utvrditi da nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se za maloprodaju vina određuje NCJ, može ugroziti Uredbu o jedinstvenom ZOT-u s obzirom na to da je takva mjera protivna načelu slobodnog određivanja prodajnih cijena poljoprivrednih proizvoda na temelju slobodnog tržišnog natjecanja na kojemu se ta uredba temelji.

25 Međutim, Lord Advocate ističe da spomenuta uredba ne sprječava škotske vlasti da donesu mjeru o kojoj je riječ u glavnom postupku s obzirom na to da je cilj te mjere zaštita zdravlja i života ljudi borbom protiv zloupotrebe alkohola, što nije izravan cilj Uredbe o jedinstvenom ZOT-u.

26 Naime, treba utvrditi da uspostava ZOT-a ne sprječava države članice da primijene nacionalna pravila kojima se nastoji postići cilj od općeg interesa različit od onih obuhvaćenih tim ZOT-om, čak i ako ta pravila mogu utjecati na funkcioniranje zajedničkog tržišta u sektoru o kojem je riječ (vidjeti presudu Hammarsten, C-462/01, EU:C:2003:33, t. 31. i navedenu sudsku praksu)

27 Slijedom navedenog, država članica može se pozvati na cilj zaštite zdravlja i života ljudi kako bi opravdala mjeru poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, kojom se ugrožava sustav slobodnog određivanja cijena u uvjetima stvarnog tržišnog natjecanja, na kojem se temelji Uredba o jedinstvenom ZOT-u.

28 Međutim, mjera ograničavanja poput one predviđene nacionalnim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku mora, kad je riječ o njezinoj proporcionalnosti, udovoljiti uvjetima koji proizlaze iz sudske prakse Suda, to jest mora biti prikladna za jamčenje ostvarenja predviđenog cilja i ne prelaziti ono što je nužno za ostvarenje toga cilja (vidjeti, po analogiji, presudu Berlington Hungary i dr., C-98/14, EU:C:2015:386, t. 64.), što će Sud razmotriti u okviru drugog do šestog pitanja koja se posebno odnose na proporcionalnost tog propisa. Valja istaknuti da, u svakom slučaju, ispitivanje proporcionalnosti treba izvršiti vodeći računa, osobito, o ciljevima ZPP-a kao i o dobrom djelovanju ZOT-a, što zahtijeva odmjeravanje važnosti tih ciljeva, s jedne strane, i cilja tog propisa, odnosno zaštite javnog zdravlja, s druge strane.

29 Slijedom toga, na prvo pitanje valja odgovoriti da Uredbu o jedinstvenom ZOT-u treba tumačiti na način da joj nije protivna nacionalna mjera poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, kojom se određuje NCJ za maloprodaju vina, pod uvjetom da je ta mjera stvarno prikladna za jamčenje ostvarenja cilja zaštite zdravlja i života ljudi i da, vodeći računa o ciljevima ZPP-a kao i o dobrom djelovanju ZOT-a, ne prelazi ono što je nužno za ostvarenje spomenutog cilja zaštite zdravlja i života ljudi.

Drugo i peto pitanje

30 Drugim i petim pitanjem koja valja razmotriti zajedno sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članke 34. i 36. UFEU-a tumačiti na način da im nije protivno da država članica, nastojeći povećanjem cijene konzumacije alkohola ostvariti cilj zaštite zdravlja i života ljudi, donese propis, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se propisuje NCJ za maloprodaju alkoholnih pića i odbaci mjeru koja je manje ograničavajuća za trgovinu i tržišno natjecanje u Uniji, poput povećanja trošarina, zbog toga što potonja mjera može donijeti dodatne pogodnosti i udovoljiti širem, općenitijem cilju od cilja donesene mjere.

31 Uvodno valja istaknuti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, svaku mjeru države članice koja može izravno ili neizravno, stvarno ili potencijalno ometati trgovinu unutar Unije treba smatrati mjerom koja ima istovrstan učinak količinskim ograničenjima u smislu članka 34. UFEU-a (vidjeti, osobito, presude Dassonville, 8/74, EU:C:1974:82, t. 5. i Juvelta, C-481/12, EU:C:2014:11, t. 16.).

32 Kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 59. i 60. svojega mišljenja, propis o kojem je riječ u glavnom postupku, zbog same činjenice da sprječava da se niža cijena koštanja uvezenih proizvoda odrazi na prodajnu cijenu za potrošača, može sprečavati pristup britanskom tržištu alkoholnih pića zakonito stavljenih na tržište u državama članicama različitim od Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske i stoga predstavlja mjeru koja ima istovrstan učinak količinskom ograničenju u smislu članka 34. UFEU-a (vidjeti, u tom smislu, presude Komisija/Italija, C-110/05, EU:C:2009:66,

t. 37.; ANETT, C-456/10, EU:C:2012:241, t. 35. i Vilniaus energija, C-423/13, EU:C:2014:2186, t. 48.), što uostalom ne osporava ni sud koji je uputio zahtjev niti bilo koja od stranaka koje su u ovom predmetu podnijele očitovanja.

33 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, mjera koja ima učinak istovrstan količinskim ograničenjima uvoza može se opravdati, među ostalim, razlozima zaštite zdravlja i života ljudi u smislu članka 36. UFEU-a samo ako je prikladna za jamčenje ostvarenja cilja koji se nastoji postići i ne prelazi ono što je nužno za njegovo ostvarenje (vidjeti, u tom smislu, presudu ANETT, C-456/10, EU:C:2012:241, t. 45. i navedenu sudsku praksu).

34 Glede cilja nacionalnog propisa o kojem je riječ u glavnom postupku, sud koji je uputio zahtjev navodi da iz bilješka s objašnjenjima koje prate prijedlog Zakona iz 2012. podnesen škotskom parlamentu kao i iz nedavne studije naslovljene „Business and Regulatory Impact Assessment“ proizlazi da taj propis ima dvojaki cilj; ciljano smanjiti konzumaciju alkohola od strane potrošača koji se odaju opasnoj ili štetnoj konzumaciji, ali i smanjiti konzumaciju alkohola općenito. Na raspravi pred Sudom, Lord Advocate potvrdio je taj dvojaki cilj koji, time što se odnosi na cjelokupnu populaciju, obuhvaća, iako ne prvenstveno, i osobe koje alkohol konzumiraju umjereno.

35 Stoga valja utvrditi da je, općenitije, cilj propisa o kojem je riječ u glavnom postupku zaštita zdravlja i života ljudi, koji među dobrima ili interesima zaštićenima člankom 36. UFEU-a zauzima prvo mjesto. U tom pogledu, na državama članicama je da, u granicama određenima Ugovorom, odluče o tome na kojoj će mu razini osigurati zaštitu (presuda Rosengren i dr., C-170/04, EU:C:2007:313, t. 39. i navedena sudska praksa).

36 Kad je riječ o tome je li taj propis prikladan za ostvarenje tog cilja zaštite zdravlja i života ljudi, valja reći da, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 127. svojega mišljenja, nije nerazumno zaključiti da je mjera kojom se određuje najniža cijena prodaje alkoholnih pića i čiji je cilj, osobito, povećanje cijene jeftinih alkoholnih pića, prikladna za, općenito, smanjenje konzumacije alkohola i, posebno, smanjenje opasne ili štetne konzumacije, s obzirom na to da potrošači koji se odaju takvoj vrsti konzumacije većinom kupuju jeftina alkoholna pića.

37 Usto, važno je podsjetiti da se mjera ograničavanja može smatrati prikladnom za jamčenje ostvarenja predviđenog cilja samo ako istinski osigurava njegovo ostvarenje na sustavan i dosljedan način (vidjeti, u tom smislu, presudu Kakavetsos-Fragkopoulos, C-161/09, EU:C:2011:110, t. 42., kao i, po analogiji, presudu Berlington Hungary i dr., C-98/14, EU:C:2015:386, t. 64.).

38 U vezi s time, iz elemenata spisa proslijeđenog Sudu kao i iz očitovanja Lord Advocate i diskusija na raspravi proizlazi da je nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku dio općenitije političke strategije čiji je cilj borba protiv devastirajućih posljedica alkohola. Naime, određivanje NCJ-a predviđenog tim propisom predstavlja jednu od četrdeset mjera koje imaju za cilj smanjiti, na sustavan i dosljedan način, konzumaciju alkohola od strane čitave škotske populacije, neovisno o mjestu i načinima te konzumacije.

39 Iz toga proizlazi da je nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku prikladan za ostvarenje cilja koji nastoji postići.

40 Kad je riječ o pitanju prelazi li spomenuti nacionalni propis ono što je nužno za učinkovitu zaštitu zdravlja i života ljudi, valja podsjetiti da se, u ovom slučaju, to ispitivanje treba izvršiti i s obzirom na ciljeve ZPP-a i dobro djelovanje ZOT-a, kao što je to istaknuto u točki 28. ove presude. Međutim, s obzirom na pitanje koje se razmatra u ovom slučaju, to ispitivanje treba izvršiti vodeći računa o načelu proporcionalnosti u okviru članka 36. UFEU-a i stoga ga ne treba izvršiti zasebno.

41 Usto, valja istaknuti da se odstupanje iz članka 36. UFEU-a ne može primijeniti na nacionalni propis ili praksu ako se zdravlje i život ljudi mogu jednako učinkovito zaštititi mjerama koje su manje ograničavajuće za trgovinu u Uniji (presuda Rosengren i dr., C-170/04, EU:C:2007:313, t. 43. i navedena sudska praksa).

42 U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev poziva se posebno na poreznu mjeru, poput povećanog oporezivanja alkoholnih pića, smatrajući da bi se njome, jednako učinkovito kao i određivanjem NCJ-a, a manje ograničavajući slobodno kretanje robe, mogao ostvariti cilj zaštite zdravlja i života ljudi. Međutim, stranke koje su podnijele očitovanja imaju podijeljena mišljenja o tom pitanju.

43 U vezi s time najprije treba reći da, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 143. svojega mišljenja, povećano oporezivanje alkoholnih pića načelno nije protivno pravu Unije. Države članice zadržavaju dovoljnu marginu prosudbe za općenito povećanje trošarina kako bi se, osobito, ostvarili ciljevi javnog zdravlja.

44 Nadalje, valja utvrditi da porezni propis predstavlja važan i učinkovit instrument za borbu protiv konzumacije alkoholnih pića i, stoga, za zaštitu javnog zdravlja. Cilj koji se sastoji u osiguravanju da cijene tih pića budu visoko određene može se ostvariti njihovim povećanim oporezivanjem, s obzirom na to da će povećanje trošarina prije ili kasnije nužno dovesti do povećanja maloprodajne cijene, a da se time ne ugrožava sloboda određivanja cijena (vidjeti, po analogiji, presude Komisija/Grčka, C-216/98, EU:C:2000:571, t. 31. i Komisija/Francuska, C-197/08, EU:C:2010:111, t. 52.).

45 U tom pogledu treba pojasniti da, suprotno onomu što tvrdi Lord Advocate, okolnost da se sudska praksa navedena u prethodnoj točki odnosi na duhanske proizvode ne može onemogućiti njezinu primjenu u glavnom postupku koji se odnosi na trgovinu alkoholnim pićima. Naime, u okviru nacionalnih mjera čiji je cilj zaštita zdravlja i života ljudi i neovisno o posebnostima svakog proizvoda, povećanje cijena alkoholnih pića može se postići povećanim oporezivanjem, kao što je slučaj za duhanske proizvode.

46 Porezna mjera kojom se povećava oporezivanje alkoholnih pića može biti manje ograničavajuća za trgovinu unutar Unije od mjere kojom se određuje NCJ. Naime, kao što je navedeno u točki 21. ove presude, potonjom se mjerom, za razliku od povećanja oporezivanja spomenutih proizvoda, znatno ograničava sloboda određivanja maloprodajnih cijena od strane gospodarskih subjekata i ona stoga predstavlja ozbiljnu prepreku pristupu britanskom tržištu alkoholnih pića zakonito stavljenih na tržište u državama članicama različitim od Ujedinjene Kraljevine kao i prepreku slobodnom tržišnom natjecanju.

47 Naposljetku, kad je riječ o tome je li moguće odbaciti porezne mjere u korist donošenja NCJ-a, zbog toga što one ne omogućavaju dovoljno učinkovito ostvarenje predviđenog cilja, treba istaknuti da činjenica da povećano oporezivanje alkoholnih pića dovodi do općenitog povećanja cijena alkohola pogađajući kako osobe koje alkohol konzumiraju umjereno tako i one koje se odaju njegovoj opasnoj ili štetnoj konzumaciji, ne dovodi do zaključka da je to oporezivanje manje učinkovito od donesene mjere, s obzirom na dvojaki cilj nacionalnog propisa o kojem je riječ u glavnom postupku, naveden u točki 34. ove presude.

48 Upravo suprotno, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 150. svojega mišljenja, u takvim uvjetima, činjenica da mjera povećanog oporezivanja može donijeti dodatne pogodnosti u odnosu na određivanje NCJ-a, doprinoseći ostvarenju općeg cilja borbe protiv zloupotrebe alkohola, ne samo da ne predstavlja razlog za odbacivanje takve mjere nego zapravo predstavlja element koji opravdava donošenje te mjere umjesto one kojom se određuje NCJ.

49 Međutim, sud koji je uputio zahtjev, koji jedini raspolaže svim činjeničnim i pravnim okolnostima glavnog postupka, mora utvrditi štite li se mjerom, različitom od one predviđene nacionalnim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku, zdravlje i život ljudi jednako učinkovito kao tim propisom, a manje ograničavajuće za trgovinu tim proizvodima unutar Unije.

50 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da na drugo i peto pitanje valja odgovoriti da članke 34. i 36. UFEU-a treba tumačiti na način da im je protivno da država članica, nastojeći povećanjem cijene konzumacije alkohola ostvariti cilj zaštite zdravlja i života ljudi, donese propis, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se propisuje NCJ za maloprodaju alkoholnih pića i odbaci mjeru, poput povećanja trošarina, koja može biti manje ograničavajuća za trgovinu i tržišno natjecanje u Uniji. Sud koji je uputio zahtjev treba detaljnim ispitivanjem svih relevantnih okolnosti predmeta koji se pred njim vodi provjeriti je li to slučaj. Sama okolnost da potonja mjera može donijeti dodatne pogodnosti i udovoljiti širem cilju borbe protiv zloupotrebe alkohola ne može opravdati njezino odbacivanje.

Četvrto i šesto pitanje

51 Četvrtim i šestim pitanjem, koja valja razmotriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita kako treba tumačiti članak 36. UFEU-a kad je riječ o intenzitetu nadzora proporcionalnosti koji taj sud treba izvršiti prilikom ispitivanja nacionalnog propisa s obzirom na opravdanje povezano sa zaštitom zdravlja i života ljudi u smislu tog članka.

52 Valja istaknuti da je, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 35. ove presude, na državama članicama odluka o razini osiguranja zaštite zdravlja i života ljudi u smislu članka 36. UFEU-a, vodeći pritom računa o zahtjevima slobodnog kretanja robe unutar Unije.

53 Budući da zabrana poput one koja proizlazi iz nacionalnog propisa o kojem je riječ u glavnom postupku predstavlja odstupanje od načela slobodnog kretanja robe, nacionalne vlasti trebaju dokazati da taj propis udovoljava načelu proporcionalnosti, odnosno da je nužan za ostvarenje predviđenog cilja i da taj cilj ne bi bilo moguće ostvariti blažim zabranama ili ograničenjima odnosno zabranama ili ograničenjima kojima se manje ugrožava trgovina unutar Unije (vidjeti, u tom smislu, presudu Franzén, C-189/95, EU:C:1997:504, t. 75. i 76. kao i Rosengren i dr., C-170/04, EU:C:2007:313, t. 50.).

54 U tom pogledu, opravdavajući razlozi na koje se država članica može pozvati moraju biti popraćeni primjerenim dokazima ili analizom prikladnosti i proporcionalnosti mjere ograničavanja koju je donijela ta država kao i preciznim elementima kojima se potkrjepljuje njezina argumentacija (vidjeti, u tom smislu, presude Lindman, C-42/02, EU:C:2003:613, t. 25.; Komisija/Belgija, C-227/06, EU:C:2008:160, t. 63. i ANETT, C-456/10, EU:C:2012:241, t. 50.).

55 Međutim, važno je istaknuti da taj teret dokazivanja ne može ići tako daleko da se od nadležnih nacionalnih vlasti zahtijeva da prilikom donošenja nacionalnog propisa kojim se određuje mjera poput NCJ-a pozitivno dokažu da legitimni predviđeni cilj u istim uvjetima ne bi bilo moguće ostvariti nijednom drugom zamislivom mjerom (vidjeti, u tom smislu, presudu Komisija/Italija, C-110/05, EU:C:2009:66, t. 66.).

56 U tom kontekstu, nacionalni sud koji nadzire zakonitost nacionalnog propisa o kojem je riječ treba provjeriti relevantnost dokaza koje su podnijela nadležna nacionalna tijela kako bi provjerio usklađenost tog propisa s načelom proporcionalnosti. Na temelju tih dokaza taj sud treba, osobito, objektivno ispitati može li se na temelju dokaza koje je podnijela država članica o kojoj je riječ razumno zaključiti da su odabrana sredstva prikladna za ostvarenje predviđenih ciljeva kao i mogu li se ti ciljevi ostvariti mjerama koje su manje ograničavajuće za slobodno kretanje robe i za zajedničku organizaciju tržišta poljoprivrednih proizvoda.

57 U ovom slučaju, u okviru takvog ispitivanja, sud koji je uputio zahtjev može uzeti u obzir postojanje eventualnih znanstvenih nesigurnosti glede konkretnih i stvarnih učinaka mjere poput NCJ-a na konzumaciju alkohola radi ostvarenja predviđenog cilja. Kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 85. svojega mišljenja, okolnost da je nacionalnim propisom predviđeno da će određivanje NCJ-a prestati važiti u roku od šest godina od dana stupanja na snagu Uredbe o NCJ-u, osim ako škotski parlament ne odluči zadržati to uređenje, predstavlja element koji nacionalni sud također može uzeti u obzir.

58 Taj sud mora ocijeniti i prirodu i opseg ograničenja slobodnog kretanja robe koje proizlazi iz mjere poput NCJ-a, prilikom njegove usporedbe s ostalim mogućim mjerama koje manje ugrožavaju trgovinu unutar Unije kao i utjecaj takve mjere na dobro djelovanje ZOT-a, pri čemu je ta ocjena neodvojivo povezana s ispitivanjem proporcionalnosti.

59 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da članak 36. UFEU-a treba tumačiti na način da je nacionalni sud, prilikom ispitivanja nacionalnog propisa s obzirom na opravdanje povezano sa zaštitom zdravlja i života ljudi u smislu tog članka, dužan objektivno ispitati može li se na temelju dokaza koje je podnijela država članica o kojoj je riječ razumno zaključiti da su odabrana sredstva prikladna za ostvarenje predviđenih ciljeva kao i mogu li se ti ciljevi ostvariti mjerama koje su manje ograničavajuće za slobodno kretanje robe i za ZOT.

Treće pitanje

60 Trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 36. UFEU-a tumačiti na način da je nadzor proporcionalnosti nacionalne mjere poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku ograničen samo na podatke, dokaze ili druge elemente kojima je prilikom donošenja te mjere raspolagao nacionalni zakonodavac.

61 Taj sud ističe da postoji neslaganje između stranaka glavnog postupka kad je riječ o datumu relevantnom za ocjenu zakonitosti nacionalne mjere o kojoj je riječ. Slijedom toga, taj sud nastoji doznati koje elemente i dokaze treba ispitati u okviru ocjene opravdanosti te mjere u skladu s člankom 36. UFEU-a, s obzirom na to da su mu sada dostupne nove studije koje nacionalni zakonodavac prilikom donošenja spomenute mjere nije ispitao.

62 Najprije treba naglasiti da zahtjeve prava Unije treba poštovati u svakom relevantnom trenutku, bilo da je riječ o trenutku donošenja, provedbe ili primjene mjere u konkretnom slučaju (presuda Seymour-Smith i Perez, C-167/97, EU:C:1999:60, t. 45.).

63 U ovom predmetu, važno je utvrditi da nacionalni sud treba ispitati usklađenost nacionalnog propisa o kojem je riječ u glavnom postupku s pravom Unije, iako taj propis nije stupio na snagu u nacionalnom pravnom poretku. Slijedom toga, taj je sud dužan ocijeniti usklađenost tog propisa s pravom Unije na dan kad donosi odluku.

64 U okviru te ocjene, sud koji je uputio zahtjev mora uzeti u obzir svaki podatak, svaki dokaz ili drugi relevantni element o kojem ima saznanje, u skladu s uvjetima predviđenim njegovim nacionalnim pravom. Takva je ocjena potrebna tim više u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, u kojoj se čini da postoje znanstvene nesigurnosti glede stvarnih učinaka mjera predviđenih nacionalnim propisom čiju zakonitost nadzire sud koji je uputio zahtjev.

65 Slijedom navedenog, na treće pitanje valja odgovoriti da članak 36. UFEU-a treba tumačiti na način da nadzor proporcionalnosti nacionalne mjere poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku nije ograničen samo na podatke, dokaze ili druge elemente kojima je prilikom donošenja te mjere raspolagao nacionalni zakonodavac. U okolnostima poput onih iz glavnog postupka, nadzor

usklađenosti spomenute mjere s pravom Unije treba izvršiti na temelju podataka, dokaza ili drugih elemenata kojima na dan donošenja odluke raspolaže nacionalni sud, u skladu s uvjetima predviđenim njegovim nacionalnim pravom.

Troškovi

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

Slijedom navedenoga, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

1. **Uredbu (EU) br. 1308/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda i stavljanju izvan snage uredbi Vijeća (EEZ) br. 922/72, (EEZ) br. 234/79, (EZ) br. 1037/2001 i (EZ) br. 1234/2007 treba tumačiti na način da joj nije protivna nacionalna mjera poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, kojom se određuje najniža cijena po jedinici alkohola za maloprodaju vina, pod uvjetom da je ta mjera stvarno prikladna za jamčenje ostvarenja cilja zaštite zdravlja i života ljudi i da, vodeći računa o ciljevima zajedničke poljoprivredne politike kao i o dobrom djelovanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda, ne prelazi ono što je nužno za ostvarenje spomenutog cilja zaštite zdravlja i života ljudi.**

2. **Članke 34. i 36. UFEU-a treba tumačiti na način da im je protivno da država članica, nastojeći povećanjem cijene konzumacije alkohola ostvariti cilj zaštite zdravlja i života ljudi, donese propis, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se određuje najniža cijena po jedinici alkohola za maloprodaju alkoholnih pića i odbaci mjeru, poput povećanja trošarina, koja može biti manje ograničavajuća za trgovinu i tržišno natjecanje u Europskoj uniji. Sud koji je uputio zahtjev treba detaljnim ispitivanjem svih relevantnih okolnosti predmeta koji se pred njim vodi provjeriti je li to slučaj. Sama okolnost da potonja mjera može donijeti dodatne pogodnosti i udovoljiti širem cilju borbe protiv zloupotrebe alkohola ne može opravdati njezino odbacivanje.**

3. **Članak 36. UFEU-a treba tumačiti na način da je nacionalni sud, prilikom ispitivanja nacionalnog propisa s obzirom na opravdanje povezano sa zaštitom zdravlja i života ljudi u smislu tog članka, dužan objektivno ispitati može li se na temelju dokaza koje je podnijela država članica o kojoj je riječ razumno zaključiti da su odabrana sredstva prikladna za ostvarenje predviđenih ciljeva kao i mogu li se ti ciljevi ostvariti mjerama koje su manje ograničavajuće za slobodno kretanje robe i za zajedničku organizaciju tržišta poljoprivrednih proizvoda.**

4. **Članak 36. UFEU-a treba tumačiti na način da nadzor proporcionalnosti nacionalne mjere poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku nije ograničen samo na podatke, dokaze ili druge elemente kojima je prilikom donošenja te mjere raspolagao nacionalni zakonodavac. U okolnostima poput onih iz glavnog postupka, nadzor usklađenosti spomenute mjere s pravom Unije treba izvršiti na temelju podataka, dokaza ili drugih elemenata kojima na dan donošenja odluke raspolaže nacionalni sud, u skladu s uvjetima predviđenim njegovim nacionalnim pravom.**

Potpisi