ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

23 december 2015*

„Prejudiciële verwijzing — Gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten — Verordening (EU) nr. 1308/2013 — Vrij verkeer van goederen — Artikel 34 VWEU — Kwantitatieve beperkingen — Maatregelen van gelijke werking — Minimumprijs voor alcoholhoudende dranken die wordt berekend op basis van de hoeveelheid alcohol in het product — Rechtvaardiging — Artikel 36 VWEU — Bescherming van de gezondheid en van het leven van personen — Beoordeling door de nationale rechterlijke instantie”

In zaak C-333/14,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Court of Session (Scotland) [hoogste civiele rechter (Schotland), Verenigd Koninkrijk] bij beslissing van 3 juli 2014, ingekomen bij het Hof op 8 juli 2014, in de procedure

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)

tegen

Lord Advocate,

Advocate General for Scotland,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta, president van de Eerste kamer, waarnemend voor de president van de Tweede kamer, J. L. da Cruz Vilaça, A. Arabadjiev, C. Lycourgos (rapporteur) en J.-C. Bonichot, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 6 mei 2015,

* Procestaal: Engels.

gelet op de opmerkingen van:

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

— de Lord Advocate, vertegenwoordigd door S. Bathgate als gemachtigde, bijgestaan door C. Pang en L. Irvine, advocates, en G. Moynihan, QC,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door C. R. Brodie, S. Behzadi-Spencer en M. Holt als gemachtigden, bijgestaan door A. Carmichael, barrister,

— de Bulgaarse regering, vertegenwoordigd door E. Petranova en D. Drambozova als gemachtigden,

— Ierland, vertegenwoordigd door E. Creedon, A. Joyce en B. Counihan als gemachtigden, bijgestaan door B. Doherty, barrister,

— de Spaanse regering, vertegenwoordigd door A. Rubio González als gemachtigde,

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. Bulterman en M. Gijzen als gemachtigden,

— de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna, M. Szwarc, M. Załęska en D. Lutostańska als gemachtigden,

— de Portugese regering, vertegenwoordigd door A. Gameiro en L. Inez Fernandes als gemachtigden,

— de Finse regering, vertegenwoordigd door H. Leppo als gemachtigde,

— de Zweedse regering, vertegenwoordigd door A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, N. Otte Widgren, E. Karlsson en L. Swedenborg als gemachtigden,

— de Noorse regering, vertegenwoordigd door K. Nordland Hansen en M. Schei als gemachtigden,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door B. Eggers en G. Wilms als gemachtigden,

— de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA, vertegenwoordigd door J. T. Kaasin, M. Moustakali en A. Lewis als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 3 september 2015,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en tot intrekking van de verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad (PB L 347, blz. 671; hierna: „integrale-GMO-verordening") en van de artikelen 34 VWEU en 36 VWEU.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen enerzijds de Scotch Whisky Association, spiritsEUROPE en het 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) en anderzijds de Lord Advocate en de Advocate General for Scotland over de rechtsgeldigheid van de nationale wet en het ontwerpbesluit waarbij een minimumprijs per eenheid alcohol (hierna: „MPU") voor de detailhandel in alcoholhoudende dranken in Schotland wordt opgelegd.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 De overwegingen 15, 43, 172 en 174 van de integrale-GMO-verordening luiden als volgt:

„(15) Deze verordening moet de mogelijkheid bieden de voor openbare interventie aangekochte producten af te zetten. Dergelijke maatregelen moeten op zodanige wijze worden genomen dat marktverstoring wordt voorkomen en dat de kopers op voet van gelijkheid worden behandeld en gelijke toegang tot deze producten hebben.

[...]

(43) Het is belangrijk te zorgen voor steunmaatregelen in de wijnsector die erop gericht zijn de concurrentiestructuren te versterken. [...]

[...]

(172) Gezien de specifieke kenmerken van de landbouwsector en het feit dat deze afhangt van de goede werking van de volledige toeleveringsketen, met inbegrip van de doeltreffende toepassing van de mededingingsvoorschriften in alle relevante sectoren in de volledige voedselketen, die sterk geconcentreerd kan zijn, moet bijzondere aandacht uitgaan naar de toepassing van de mededingingsvoorschriften bedoeld in artikel 42 VWEU. [...]

[...]

(174) Er moet worden voorzien in een speciale benadering in het geval van producentenorganisaties en unies van producentenorganisaties die tot doel hebben gezamenlijk landbouwproducten te produceren of af te zetten, of gezamenlijke voorzieningen te gebruiken, tenzij dat gezamenlijk optreden mededinging uitsluit [...]."

4 Artikel 167 van de integrale-GMO-verordening draagt het kopje „Afzetvoorschriften ter verbetering en stabilisering van de werking van de gemeenschappelijke markt voor wijn" en bepaalt in lid 1:

„Teneinde de werking van de gemeenschappelijke markt voor wijn, met inbegrip van de voor de vervaardiging van die wijn gebruikte druiven, most en wijn, te verbeteren en te stabiliseren, kunnen de producerende lidstaten afzetvoorschriften vaststellen om het aanbod te reguleren, met name door middel van besluiten van krachtens artikel 157 en artikel 158 erkende brancheorganisaties.

Die voorschriften moeten in verhouding staan tot het nagestreefde doel en mogen geen voorschriften betreffen:

a) die betrekking hebben op transacties die volgen op het tijdstip waarop het betrokken product voor het eerst is afgezet;

b) die prijsstellingen mogelijk maken, zelfs als het richtsnoeren of aanbevelingen betreft;

[...]"

Recht van het Verenigd Koninkrijk

5 De wet van 2012 inzake de minimumprijs voor alcohol in Schotland [Alcohol (Minimum Pricing) (Scotland) Act 2012; hierna: „wet van 2012"] voorziet in de vaststelling van een MPU die geldt voor houders van de vergunning die nodig is om detailhandel in alcoholhoudende dranken te verrichten in Schotland.

6 Volgens de wet van 2012 wordt de MPU bij besluit vastgelegd door de Schotse regering. Deze regering heeft een door het Schotse parlement goed te keuren ontwerpbesluit opgesteld, namelijk het besluit van 2013 inzake de MPU in Schotland [The Alcohol (Minimum Price per Unit) (Scotland) Order 2013; hierna: „MPU-besluit"].

7 Volgens dat besluit wordt de MPU vastgesteld op 0,50 GBP (ongeveer 0,70 EUR). De minimumverkoopprijs van een bepaald product wordt vervolgens berekend aan de hand van de formule MPU × S × V × 100, waarbij „S" voor het alcoholgehalte en „V" voor de in liter uitgedrukte hoeveelheid alcohol staat.

8 In de wet van 2012 is bepaald dat de Schotse regering de effecten van het vaststellen van een MPU zal evalueren teneinde vijf jaar na inwerkingtreding van de aan de orde zijnde regeling een rapport over te leggen aan het parlement. Verder schrijft die wet voor dat er aan de regeling omtrent de vaststelling van de MPU zes jaar nadat dit besluit in werking is getreden een einde wordt gemaakt, tenzij het parlement besluit de regeling voort te zetten.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

9 De wet van 2012 is door het Schotse parlement aangenomen, maar slechts bepaalde „formele onderdelen" ervan zijn op 29 juni 2012 in werking getreden. Op grond van die wet hebben de Schotse ministers het MPU-besluit vastgesteld, waarin de MPU is bepaald op 0,50 GBP (ongeveer 0,70 EUR).

10 Op 25 juni 2012 hebben de Schotse ministers dat besluit ter kennis gebracht van de Europese Commissie overeenkomstig richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PB L 204, blz. 37). Op 25 september 2012 heeft de Commissie als haar mening te kennen gegeven dat de betrokken nationale maatregel een kwantitatieve beperking in de zin van artikel 34 VWEU vormde en niet was gerechtvaardigd uit hoofde van artikel 36 VWEU.

11 Op 19 juli 2012 hebben verzoekers in het hoofdgeding een gerechtelijke procedure aangespannen om de wet van 2012 en het MPU-besluit aan te vechten. Nadat zij van de rechter in eerste aanleg ongelijk hadden gekregen, zijn zij in hoger beroep gegaan bij de Court of Session (Scotland). Verder is het zo dat de Schotse ministers hebben toegezegd de regeling inzake de MPU niet in te voeren voordat de procedure in hoger beroep is afgerond.

12 Tegen deze achtergrond heeft de Court of Session (Scotland) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moet het Unierecht betreffende de gemeenschappelijke marktordening voor wijn, met name de integrale-GMO-verordening, aldus worden uitgelegd dat een lidstaat rechtmatig een nationale maatregel kan invoeren die voorziet in een minimumdetailhandelsprijs voor wijn op basis van het alcoholpercentage in het verkochte product en daarmee dus afwijkt van de vrije prijsvorming door marktkrachten die anders aan de markt voor wijn ten grondslag ligt?

2) Mag een lidstaat in het kader van een aan artikel 36 VWEU ontleende rechtvaardiging, wanneer:

i) de lidstaat heeft geconcludeerd dat het om redenen van bescherming van de menselijke gezondheid opportuun is de kosten van het verbruik van een product – in casu alcoholhoudende dranken – voor consumenten of een deel van die consumenten te verhogen, en

ii) dat product een product is waarop de lidstaat accijns of een andere belasting kan heffen (waaronder belastingen of accijnzen op basis van het alcoholgehalte, de hoeveelheid alcohol, de waarde van het product of een combinatie van dergelijke fiscale maatregelen),

op grond van het Unierecht in plaats van dergelijke fiscale mechanismen voor de verhoging van de consumentenprijs wettelijke maatregelen treffen die in de vaststelling van minimumdetailhandelsprijzen voorzien die het handelsverkeer en de mededinging binnen de Unie verstoren, en zo ja onder welke voorwaarden?

3) Wanneer een rechter in een lidstaat moet beoordelen of een wettelijke maatregel die een met artikel 34 VWEU strijdige kwantitatieve beperking van het handelsverkeer inhoudt, niettemin gerechtvaardigd kan zijn om redenen van bescherming van de menselijke gezondheid in de zin van artikel 36 VWEU, moet die nationale rechter zich dan beperken tot een onderzoek van de informatie, bewijsstukken of andere stukken die de wetgever op het moment van vaststelling van die maatregel ter beschikking had en in aanmerking heeft genomen? Indien dat niet het geval is, gelden dan andere restricties ten aanzien van de bevoegdheid van de nationale rechter om rekening te houden met alle gegevens en bewijsstukken die op het moment van zijn beslissing beschikbaar zijn en door partijen zijn voorgelegd?

4) Wanneer een rechter in een lidstaat bij de uitlegging en toepassing van het Unierecht de stelling van de nationale autoriteiten moet onderzoeken dat een maatregel die op zich een kwantitatieve beperking in de zin van artikel 34 VWEU vormt, in het belang van de bescherming van de menselijke gezondheid als afwijking uit hoofde van artikel 36 VWEU is gerechtvaardigd, in hoeverre is die rechter dan verplicht of bevoegd om – op basis van de aan hem voorgelegde gegevens – een objectieve mening te vormen over de doeltreffendheid van deze maatregel om de nagestreefde doelstelling te verwezenlijken, over de beschikbaarheid van ten minste equivalente alternatieve maatregelen die minder verstorend zijn voor de mededinging binnen de Unie, en over de algemene evenredigheid van de maatregel?

5) Is bij de beoordeling (in de context van een geschil over de vraag of een maatregel op grond van de bescherming van de menselijke gezondheid uit hoofde van artikel 36 VWEU gerechtvaardigd is) van het bestaan van een alternatieve maatregel die de handel en de mededinging binnen de Unie niet of althans minder verstoort, een rechtmatige grond voor afwijzing van die alternatieve maatregel dat de gevolgen van die alternatieve maatregel niet volledig equivalent zijn aan die van de ingevolge artikel 34 VWEU bestreden maatregel, maar verdere bijkomende voordelen kunnen meebrengen en beantwoorden aan een bredere algemene doelstelling?

6) In hoeverre mag de rechter die moet beoordelen of een nationale maatregel waarvan is erkend of vastgesteld dat deze een kwantitatieve beperking in de zin van artikel 34 VWEU vormt en waarvoor een rechtvaardiging wordt gezocht in artikel 36 VWEU, en met name of die maatregel evenredig is, daarbij rekening houden met zijn beoordeling van de aard en de omvang van de inbreuk als een met artikel 34 VWEU strijdige kwantitatieve beperking?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

13 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de integrale-GMO-verordening aldus moet worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een nationale maatregel als in het hoofdgeding, waarbij een MPU wordt opgelegd voor de detailhandel in wijn.

14 Om te beginnen moet eraan worden herinnerd dat volgens artikel 40, lid 2, VWEU de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten (hierna: „GMO") alle maatregelen kan medebrengen welke noodzakelijk zijn om de in artikel 39 VWEU omschreven doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) te bereiken, met name prijsregelingen.

15 Verder is het zo dat de integrale-GMO-verordening blijkens overweging 3 van de verordening strekt tot invoering van een GMO voor alle in bijlage I bij het VEU en het VWEU vermelde landbouwproducten, waaronder wijn.

16 Onder verwijzing naar de rechtspraak van het Hof met betrekking tot de in de jaren 80 in de Europese Gemeenschap geldende GMO-regeling voor wijn stellen verzoekers in het hoofdgeding in dit verband dat de integrale-GMO-verordening een volledige regeling behelst van de gemeenschappelijke markt voor wijn, in het bijzonder wat de prijzen betreft. De lidstaten kunnen dan ook geen nationale regeling als in het hoofdgeding vaststellen. Dat de lidstaten geen eenzijdige maatregelen mogen nemen tot vaststelling van de in de detailhandel in wijn te hanteren prijzen, blijkt met name expliciet uit artikel 167, lid 1, onder b), van de verordening, aldus verzoekers in het hoofdgeding.

17 Vastgesteld moet evenwel worden, zoals de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen terecht opmerkt, dat de integrale-GMO-verordening geen bepalingen bevat die het vaststellen van de in de detailhandel in wijn te hanteren verkoopprijzen op nationaal niveau of het niveau van de Unie mogelijk maken, maar evenmin bepalingen kent die het de lidstaten verbieden nationale maatregelen te nemen tot vaststelling van dergelijke prijzen.

18 Artikel 167, lid 1, onder b), van die verordening bepaalt immers weliswaar uitdrukkelijk dat de lidstaten die alcoholhoudende dranken produceren geen prijsstellingen mogelijk mogen maken, zelfs als het richtsnoeren of aanbevelingen betreft, maar dit geldt slechts voor het vaststellen van afzetvoorschriften om het aanbod te reguleren, met name door middel van besluiten van brancheorganisaties in de gemeenschappelijke markt voor wijn.

19 De lidstaten blijven dus in beginsel bevoegd om bepaalde, in de integrale-GMO-verordening niet vermelde maatregelen te nemen, mits die maatregelen niet afwijken van of inbreuk maken op die verordening of de doeltreffende werking daarvan belemmeren (zie in die zin arrest Kuipers, C-283/03, EU:C:2005:314, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

20 Wat de invoering van een minimumprijs betreft, is het zo dat, zoals de advocaat-generaal in de punten 31 en 37 van zijn conclusie heeft opgemerkt, indien een prijsstellingsmechanisme ontbreekt, de op vrije mededinging berustende vrije bepaling van de verkoopprijzen deel uitmaakt van de integrale-GMO-verordening en een uiting vormt van het beginsel van het vrije verkeer van goederen onder voorwaarden van daadwerkelijke mededinging.

21 In het hoofdgeding moet erop worden gewezen dat het opleggen van een MPU tot gevolg heeft dat de detailhandelsprijs van lokaal geproduceerde of geïmporteerde wijn in ieder geval niet lager zal kunnen zijn dan die verplichte minimumprijs. Een dergelijke maatregel kan dus de concurrentieverhoudingen verstoren door bepaalde producenten of importeurs te beletten voordeel te trekken uit lagere kostprijzen teneinde aantrekkelijkere detailhandelsprijzen aan te bieden (zie in die zin arresten Commissie/Frankrijk, C-197/08, EU:C:2010:111, punt 37, en Commissie/Ierland, C-221/08, EU:C:2010:113, punt 40).

22 Dienaangaande heeft het Hof reeds geoordeeld dat GMO's zijn gebaseerd op het beginsel van een open markt waartoe elke producent vrij toegang heeft onder voorwaarden van daadwerkelijke mededinging (arrest Milk Marque en National Farmers' Union, C-137/00, EU:C:2003:429, punt 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

23 Voorts moet in herinnering worden geroepen dat de handhaving van daadwerkelijke mededinging op de markten voor landbouwproducten een van de doelstellingen van het GLB is (arrest Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou, C-373/11, EU:C:2013:567, punt 37), hetgeen tot uiting komt in verschillende overwegingen van de integrale-GMO-verordening, waaronder de overwegingen 15, 43, 172 en 174.

24 Vastgesteld moet dus worden dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling, waarbij een MPU wordt opgelegd voor de detailhandel in wijn, afbreuk kan doen aan de integrale-GMO-verordening, daar een dergelijke maatregel in strijd is met het aan die verordening ten grondslag liggende beginsel dat de verkoopprijzen van landbouwproducten vrij worden gevormd door middel van vrije mededinging.

25 De Lord Advocate betoogt echter dat de verordening zich er niet tegen verzet dat de Schotse autoriteiten de in het hoofdgeding aan de orde zijnde maatregel nemen, aangezien met deze maatregel de bescherming van de gezondheid en van het leven van personen wordt nagestreefd door alcoholmisbruik tegen te gaan. De integrale-GMO-verordening heeft niet rechtstreeks betrekking op dat doel.

26 Vastgesteld moet immers worden dat de totstandbrenging van een GMO niet eraan in de weg staat dat de lidstaten nationale regels toepassen die een andere doelstelling van algemeen belang nastreven dan die GMO, zelfs wanneer deze regels gevolgen kunnen hebben voor de werking van de gemeenschappelijke markt in de betrokken sector (zie arrest Hammarsten, C-462/01, EU:C:2003:33, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

27 Een lidstaat kan zich dus op de bescherming van de gezondheid en van het leven van personen beroepen ter rechtvaardiging van een maatregel als in het hoofdgeding, die afbreuk doet aan de vrije prijsvorming onder voorwaarden van daadwerkelijke mededinging waarop de integrale-GMO-verordening berust.

28 Een beperkende maatregel als de maatregel waarop de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling betrekking heeft, moet evenwel voldoen aan de evenredigheidsvoorwaarden die in de rechtspraak van het Hof zijn geformuleerd, namelijk geschikt zijn om het nagestreefde doel te verwezenlijken en niet verder gaan dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is (zie naar analogie arrest Berlington Hungary e.a., C-98/14, EU:C:2015:386, punt 64), hetgeen het Hof zal nagaan bij de behandeling van de tweede tot en met de zesde vraag, die specifiek zien op de toetsing van de

evenredigheid van die regeling. Bij die evenredigheidstoetsing moet in elk geval in het bijzonder rekening worden gehouden met de doelstellingen van het GLB en het goed functioneren van de GMO, wat vereist dat een afweging plaatsvindt tussen die doelstellingen en de doelstellingen die met de regeling worden beoogd, namelijk de bescherming van de volksgezondheid.

29 Op de eerste vraag moet dus worden geantwoord dat de integrale-GMO-verordening aldus moet worden uitgelegd dat zij zich niet verzet tegen een nationale maatregel als in het hoofdgeding, waarbij een MPU wordt opgelegd voor de detailhandel in wijn, mits die maatregel daadwerkelijk geschikt is om het beoogde doel van bescherming van de gezondheid en van het leven van personen te bereiken en, rekening houdende met de doelstellingen van het GLB en het goed functioneren van de GMO, niet verder gaat dan noodzakelijk is ter bereiking van het beoogde doel van bescherming van de gezondheid en van het leven van personen.

Tweede en vijfde vraag

30 Met zijn tweede en vijfde vraag, die gezamenlijk moeten worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 34 VWEU en 36 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich er niet tegen verzetten dat een lidstaat, ter bereiking van het doel de gezondheid en het leven van personen te beschermen via een verhoging van de consumentenprijs van alcohol, kiest voor een regeling als in het hoofdgeding, waarbij een MPU wordt opgelegd voor de detailhandel in alcoholhoudende dranken, en niet voor een maatregel die minder beperkend is voor het handelsverkeer en de concurrentie binnen de Unie, zoals een accijnsverhoging, omdat deze laatste maatregel nog verdere voordelen kan opleveren en kan bijdragen aan een breder en algemener doel dan de gekozen maatregel.

31 Om te beginnen is het vaste rechtspraak dat iedere maatregel van een lidstaat die de handel binnen de Unie al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren, moet worden aangemerkt als een maatregel van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen in de zin van artikel 34 VWEU (zie met name arresten Dassonville, 8/74, EU:C:1974:82, punt 5, en Juvelta, C-481/12, EU:C:2014:11, punt 16).

32 Zoals de advocaat-generaal in de punten 59 en 60 van zijn conclusie heeft opgemerkt, kan de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling, door het enkele feit dat zij verhindert dat de lagere kostprijs van geïmporteerde producten zijn terugslag heeft op de verkoopprijs voor de consument, de toegang tot de Britse markt belemmeren van rechtmatig in andere lidstaten dan het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland in het verkeer gebrachte alcoholhoudende dranken, zodat sprake is van een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking in de zin van artikel 34 VWEU (zie in die zin arresten Commissie/Italië, C-110/05, EU:C:2009:66, punt 37; ANETT, C-456/10, EU:C:2012:241, punt 35, en Vilniaus energija, C-423/13, EU:C:2014:2186, punt 48), hetgeen overigens niet wordt weersproken door de verwijzende rechter of de partijen die opmerkingen hebben ingediend in de onderhavige zaak.

33 Volgens vaste rechtspraak kan een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking slechts worden gerechtvaardigd uit hoofde van, onder meer, de bescherming van de gezondheid en van het leven van personen als bedoeld in artikel 36 VWEU indien die maatregel geschikt is om het nagestreefde doel te verwezenlijken en niet verder gaat dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken (zie in die zin arrest ANETT, C-456/10, EU:C:2012:241, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

34 Wat het doel van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling betreft, wijst de verwijzende rechter erop dat uit de toelichting bij het bij het Schotse parlement ingediende ontwerp van de wet van 2012 en een recent onderzoek met als titel „Business and Regulatory Impact Assessment” blijkt dat met de regeling een tweeledig doel wordt nagestreefd, namelijk specifiek het alcoholgebruik van risico- en probleemdrinkers terugdringen, maar ook algemeen het alcoholgebruik

van de hele bevolking terugdringen. Ter terechtzitting van het Hof heeft de Lord Advocate dat tweeledige doel bevestigd, welk doel, aangezien het betrekking heeft op de hele bevolking, als doelgroep ook, zij het niet bij voorrang, gematigde drinkers heeft.

35 Vastgesteld moet dus worden dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling meer in het algemeen strekt tot bescherming van de gezondheid en het leven van personen, welke kwesties bij uitstek behoren tot de door artikel 36 VWEU beschermde waarden en belangen. Dienaangaande staat het binnen de door het Verdrag gestelde grenzen aan de lidstaten om te bepalen welk niveau van bescherming zij wensen voor de gezondheid en het leven van personen (arrest Rosengren e.a., C-170/04, EU:C:2007:313, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

36 Met betrekking tot de geschiktheid van die regeling om het beoogde doel van bescherming van de gezondheid en van het leven van personen te bereiken, moet worden opgemerkt dat, zoals de advocaat-generaal in punt 127 van zijn conclusie heeft aangegeven, het niet onredelijk is om aan te nemen dat een maatregel waarbij een minimumverkoopprijs voor alcoholhoudende dranken wordt ingevoerd en die in het bijzonder tot doel heeft de prijs van goedkope alcoholhoudende dranken te verhogen, geschikt is om het alcoholgebruik in het algemeen en dat van risico- en probleemdrinkers in het bijzonder terug te dringen, aangezien risico- en probleemdrinkers overwegend goedkope alcoholhoudende dranken kopen.

37 Voorts moet eraan worden herinnerd dat een beperkende maatregel slechts geschikt is om het ermee beoogde doel te verwezenlijken indien die maatregel daadwerkelijk ertoe strekt dat doel op samenhangende en stelselmatige wijze te verwezenlijken (zie in die zin arrest Kakavetsos-Fragkopoulos, C-161/09, EU:C:2011:110, punt 42, en naar analogie arrest Berlington Hungary e.a., C-98/14, EU:C:2015:386, punt 64).

38 Uit de aan het Hof overgelegde stukken, de opmerkingen van de Lord Advocate en het verhandelde ter terechtzitting komt naar voren dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling deel uitmaakt van een breder beleid ter bestrijding van de desastreuze gevolgen van alcohol. De in deze regeling opgenomen MPU is immers een van de 40 maatregelen om het alcoholgebruik van de hele Schotse bevolking op samenhangende en stelselmatige wijze terug te dringen, ongeacht waar of hoe dat alcoholgebruik plaatsvindt.

39 Hieruit volgt dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling geschikt is ter bereiking van het ermee beoogde doel.

40 Met betrekking tot de vraag of de nationale regeling niet verder gaat dan noodzakelijk is om de gezondheid en het leven van personen doeltreffend te beschermen, moet in herinnering worden geroepen dat in casu bij de beoordeling daarvan ook, zoals in punt 28 van het onderhavige arrest is opgemerkt, dient te worden gekeken naar de doelstellingen van het GLB en het goed functioneren van de GMO. Gelet op hetgeen thans aan de orde is, moet die beoordeling echter plaatsvinden bij de evenredigheidstoetsing in het kader van artikel 36 VWEU en mag er dus geen afzonderlijke beoordeling worden gegeven.

41 Verder moet erop worden gewezen dat een nationale regeling of handelwijze niet onder de uitzondering van artikel 36 VWEU valt wanneer de gezondheid en het leven van personen even doeltreffend kunnen worden beschermd door maatregelen die het handelsverkeer binnen de Unie minder beperken (arrest Rosengren e.a., C-170/04, EU:C:2007:313, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

42 De verwijzende rechter verwijst in dit verband specifiek naar een belastingmaatregel zoals een hogere accijns op alcoholhoudende dranken, en is van oordeel dat het beoogde doel van bescherming van de gezondheid en van het leven van personen daarmee op een even doeltreffende en voor het vrije

verkeer van goederen minder beperkende wijze kan worden bereikt als met een maatregel waarbij een MPU wordt ingevoerd. De meningen van de partijen die opmerkingen hebben ingediend, lopen op dit punt echter uiteen.

43 Dienaangaande moet er om te beginnen op worden gewezen, zoals de advocaat-generaal in punt 143 van zijn conclusie heeft opgemerkt, dat het Unierecht zich in beginsel niet verzet tegen een hogere accijns op alcoholhoudende dranken. De lidstaten behouden voldoende beoordelingsmarge om een algemene accijnsverhoging door te voeren om, met name, specifieke doelstellingen op het gebied van volksgezondheid te verwezenlijken.

44 Voorts moet worden vastgesteld dat een belastingregeling een belangrijk en doeltreffend instrument is om het alcoholgebruik tegen te gaan en dus om de volksgezondheid te beschermen. Het doel te verzekeren dat het prijsniveau van alcoholhoudende dranken hoog ligt, kan adequaat worden nagestreefd door die dranken zwaarder te belasten, waarbij het zo is dat een accijnsverhoging vroeg of laat zal leiden tot stijging van de detailhandelsprijzen, maar geen aantasting van de vrije prijsvorming plaatsvindt (zie naar analogie arresten Commissie/Griekenland, C-216/98, EU:C:2000:571, punt 31, en Commissie/Frankrijk, C-197/08, EU:C:2010:111, punt 52).

45 Hieraan moet worden toegevoegd dat, anders dan de Lord Advocate stelt, de omstandigheid dat de in het voorgaande punt aangehaalde rechtspraak betrekking heeft op tabaksproducten, er niet aan in de weg staat dat die rechtspraak van toepassing is op de onderhavige zaak, waarin het gaat om de handel in alcoholhoudende dranken. Bij nationale maatregelen die strekken tot het beschermen van de gezondheid en het leven van personen, kan een prijsverhoging van alcoholhoudende dranken, net als bij tabaksproducten, immers worden bewerkstelligd door een belastingverhoging, ongeacht de specifieke kenmerken van elk product.

46 Een belastingmaatregel waarbij alcoholhoudende dranken zwaarder worden belast, kan voor de handel in dergelijke producten binnen de Unie minder beperkend zijn dan een maatregel waarbij een MPU wordt opgelegd. Zoals in punt 21 van het onderhavige arrest is aangegeven, beperkt die laatste maatregel, anders dan een hogere belasting op die producten, sterk de vrijheid van ondernemers om hun detailhandelsprijzen te bepalen, zodat sprake is van een aanzienlijke belemmering voor toegang tot de Britse markt van rechtmatig in andere lidstaten dan het Verenigd Koninkrijk in het verkeer gebrachte alcoholhoudende dranken en voor de vrije mededinging op die markt.

47 Wat ten slotte de vraag betreft of het mogelijk is om het invoeren van een MPU te verkiezen boven belastingmaatregelen, omdat met die laatste maatregelen het beoogde doel niet even doeltreffend kan worden bereikt, moet erop worden gewezen dat de omstandigheid dat hogere belasting op alcoholhoudende dranken leidt tot een algemene prijsstijging van die dranken die zowel gematigde drinkers als risico- en probleemdrinkers treft, gelet op het in punt 34 van het onderhavige arrest genoemde tweeledige doel van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling, niet aannemelijk lijkt te maken dat een belastingverhoging minder doeltreffend is dan de gekozen maatregel.

48 Zoals de advocaat-generaal in punt 150 van zijn conclusie heeft opgemerkt, kan het feit dat een belastingverhoging in vergelijking met de invoering van een MPU nog verdere voordelen kan opleveren door bij te dragen aan het verwezenlijken van het algemene doel om het alcoholgebruik tegen te gaan, in dergelijke omstandigheden niet alleen geen reden zijn om een dergelijke maatregel af te wijzen, maar is het integendeel juist een factor die rechtvaardigt dat voor deze maatregel en niet voor het opleggen van een MPU wordt gekozen.

49 Het staat evenwel aan de verwijzende rechter, die als enige over alle gegevens, feitelijk en rechtens, van het hoofdgeding beschikt, om na te gaan of een andere maatregel dan die in de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling, zoals een belastingverhoging op alcoholhoudende dranken, de gezondheid en het leven van personen even doeltreffend beschermt als die regeling en minder beperkend is voor de handel in die producten binnen de Unie.

50 Gelet op het voorgaande moet op de tweede en de vijfde vraag worden geantwoord dat de artikelen 34 VWEU en 36 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat een lidstaat, ter bereiking van het doel de gezondheid en het leven van personen te beschermen via een verhoging van de consumentenprijs van alcohol, kiest voor een regeling als in het hoofdgeding, waarbij een MPU wordt opgelegd voor de detailhandel in alcoholhoudende dranken, en niet voor een maatregel zoals een accijnsverhoging, die mogelijkerwijs minder beperkend is voor het handelsverkeer en de concurrentie binnen de Unie. Het staat aan de verwijzende rechter om op basis van een grondig onderzoek van alle relevante aspecten van de bij hem aanhangige zaak na te gaan of dat inderdaad het geval is. De enkele omstandigheid dat die laatste maatregel nog verdere voordelen kan opleveren en beter kan bijdragen aan het doel om alcoholmisbruik tegen te gaan, kan niet rechtvaardigen dat niet voor deze maatregel wordt gekozen.

Vierde en zesde vraag

51 Met zijn vierde en zesde vraag, die gezamenlijk moeten worden behandeld, vraagt de verwijzende rechter zich in wezen af hoe artikel 36 VWEU moet worden uitgelegd waar het gaat om de intensiteit van de evenredigheidstoetsing die hij moet uitvoeren wanneer hij een nationale regeling beoordeelt in het licht van de op de bescherming van de gezondheid en van het leven van personen gebaseerde rechtvaardiging als bedoeld in dat artikel.

52 Gelet op de in punt 35 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak staat het aan de lidstaten om te bepalen welk niveau van bescherming zij wensen voor de gezondheid en het leven van personen als bedoeld in artikel 36 VWEU, met dien verstande dat daarbij rekening wordt gehouden met de eisen van het vrije verkeer van goederen binnen de Unie.

53 Een gebod zoals voortvloeit uit de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling, is een uitzondering op het vrije verkeer van goederen, zodat het aan de nationale autoriteiten is om aan te tonen dat die regeling voldoet aan het evenredigheidsbeginsel, hetgeen impliceert dat zij noodzakelijk is om het gestelde doel te bereiken en dat dit doel niet kan worden bereikt met gebodsbepalingen of beperkingen die minder ver gaan of minder nadelig zijn voor de handel binnen de Unie (zie in die zin arresten Franzén, C-189/95, EU:C:1997:504, punten 75 en 76, en Rosengren e.a., C-170/04, EU:C:2007:313, punt 50).

54 De rechtvaardigingsgronden die een lidstaat kan aanvoeren, moeten gepaard gaan met deugdelijk bewijs of een onderzoek van de geschiktheid en evenredigheid van de door die lidstaat genomen beperkende maatregel, alsmede met specifieke gegevens ter onderbouwing van zijn betoog (zie in die zin arresten Lindman, C-42/02, EU:C:2003:613, punt 25; Commissie/België, C-227/06, EU:C:2008:160, punt 63, en ANETT, C-456/10, EU:C:2012:241, punt 50).

55 Deze bewijslast kan echter niet zo zwaar zijn dat de bevoegde nationale autoriteiten, indien zij een nationale regeling tot invoering van een maatregel als de MPU vaststellen, positief moeten aantonen dat het legitieme doel dat wordt nagestreefd, niet met andere denkbare maatregelen kan worden bereikt onder dezelfde omstandigheden (zie in die zin arrest Commissie/Italië, C-110/05, EU:C:2009:66, punt 66).

56 Tegen deze achtergrond staat het aan de nationale rechterlijke instantie die moet toetsen of de betrokken nationale regeling rechtmatig is, om na te gaan of het door de bevoegde nationale autoriteiten aangedragen bewijs relevant is om te kunnen beoordelen of die regeling zich verdraagt met het evenredigheidsbeginsel. Aan de hand van dat bewijs moet die rechterlijke instantie met name objectief beoordelen of het door de betrokken lidstaat overgelegde bewijs redelijkerwijs tot het oordeel kan leiden dat de gekozen middelen geschikt zijn om de beoogde doelstellingen te bereiken, en of deze doelstellingen ook kunnen worden bereikt met maatregelen die het vrije verkeer van goederen minder beperken.

57 In casu kan de verwijzende rechter bij een dergelijke beoordeling rekening houden met de mogelijkerwijs bestaande wetenschappelijke onzekerheid over de concrete en werkelijke gevolgen die een maatregel zoals de MPU, ten aanzien van het bereiken van het beoogde doel, heeft voor het alcoholgebruik. Zoals de advocaat-generaal in punt 85 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is de omstandigheid dat in de nationale regeling is bepaald dat aan de MPU zes jaar na de inwerkingtreding van dit MPU-besluit een einde zal worden gemaakt, tenzij het Schotse parlement besluit de MPU voort te zetten, een aspect dat door de verwijzende rechter ook in aanmerking kan worden genomen.

58 De verwijzende rechter moet bij het vergelijken van een maatregel zoals de MPU met andere mogelijke maatregelen die minder nadelig zijn voor de handel binnen de Unie, ook de aard en omvang van de uit de MPU voortvloeiende beperking van het vrije verkeer van goederen en de gevolgen van een dergelijke maatregel voor het goed functioneren van de GMO beoordelen. Die beoordeling maakt onlosmakelijk deel uit van de evenredigheidstoetsing.

59 Gelet op het voorgaande moet artikel 36 VWEU aldus worden uitgelegd dat een nationale rechterlijke instantie die een nationale regeling beoordeelt in het licht van de op de bescherming van de gezondheid en van het leven van personen gebaseerde rechtvaardiging als bedoeld in dat artikel, objectief dient te beoordelen of het door de betrokken lidstaat aangedragen bewijs redelijkerwijs tot het oordeel kan leiden dat de gekozen middelen geschikt zijn om de beoogde doelstellingen te bereiken, en of deze doelstellingen ook kunnen worden bereikt met maatregelen die het vrije verkeer van goederen en de GMO minder beperken.

Derde vraag

60 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 36 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat bij de toetsing van de evenredigheid van een nationale maatregel als in het hoofdgeding, alleen mag worden uitgegaan van de informatie, bewijsstukken of andere stukken die de nationale wetgever bij het nemen van die maatregel ter beschikking had.

61 De verwijzende rechter wijst erop dat partijen in het hoofdgeding het oneens zijn over het tijdstip waarop de rechtmatigheid van de betrokken nationale maatregel moet worden beoordeeld. Hij vraagt zich dan ook af welke stukken en bewijzen hij dient te onderzoeken bij de beoordeling van de op artikel 36 VWEU gebaseerde rechtvaardiging van die maatregel, aangezien hij thans nieuwe onderzoeken, die door de nationale wetgever bij het nemen van de maatregel niet in aanmerking zijn genomen, ter beschikking heeft.

62 Dienaangaande moet erop worden gewezen dat de eisen van het Unierecht op ieder relevant moment moeten worden nageleefd, zowel bij de vaststelling van een maatregel als bij de inwerkingtreding ervan en bij de toepassing op een concreet geval (arrest Seymour-Smith en Perez, C-167/97, EU:C:1999:60, punt 45).

63 In casu moet worden vastgesteld dat de nationale rechter moet beoordelen of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling verenigbaar is met het Unierecht, ofschoon die regeling niet in werking is getreden in het nationale recht. Hieruit volgt dat de nationale rechter de verenigbaarheid van de regeling met het Unierecht dient te beoordelen op het moment waarop hij uitspraak doet.

64 Bij die beoordeling moet de verwijzende rechter rekening houden met alle relevante informatie, bewijsstukken of andere stukken waarvan hij kennis heeft genomen overeenkomstig de regels van zijn nationaal recht. Een dergelijke beoordeling is des te belangrijker in een situatie als in het hoofdgeding, waarin er wetenschappelijke onzekerheid lijkt te bestaan over de werkelijke gevolgen van de maatregelen als bedoeld in de nationale regeling waarvan de rechtmatigheid moet worden getoetst door de verwijzende rechter.

65 Op de derde vraag moet dus worden geantwoord dat artikel 36 VWEU aldus dient te worden uitgelegd dat het bij de toetsing van de evenredigheid van een nationale maatregel als in het hoofdgeding, niet zo is dat alleen mag worden uitgegaan van de informatie, bewijsstukken of andere stukken die de nationale wetgever bij het nemen van die maatregel ter beschikking had. In omstandigheden als in het hoofdgeding moet de toetsing van de verenigbaarheid van de maatregel met het Unierecht plaatsvinden op basis van de informatie, bewijsstukken of andere stukken die de nationale rechter ter beschikking heeft op het moment waarop hij uitspraak doet, overeenkomstig de regels van zijn nationaal recht.

Kosten

66 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

1) **Verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en tot intrekking van de verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad moet aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzet tegen een nationale maatregel als in het hoofdgeding, waarbij een minimumprijs per eenheid alcohol wordt opgelegd voor de detailhandel in wijn, mits die maatregel daadwerkelijk geschikt is om het beoogde doel van bescherming van de gezondheid en van het leven van personen te bereiken en, rekening houdende met de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het goed functioneren van de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten, niet verder gaat dan noodzakelijk is ter bereiking van het beoogde doel van bescherming van de gezondheid en van het leven van personen.**

2) **De artikelen 34 VWEU en 36 VWEU moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat een lidstaat, ter bereiking van het doel de gezondheid en het leven van personen te beschermen via een verhoging van de consumentenprijs van alcohol, kiest voor een regeling als in het hoofdgeding, waarbij een minimumprijs per eenheid alcohol wordt opgelegd voor de detailhandel in alcoholhoudende dranken, en niet voor een maatregel zoals een accijnsverhoging, die mogelijkerwijs minder beperkend is voor het handelsverkeer en de concurrentie binnen de Europese Unie. Het staat aan de verwijzende rechter om op basis van een grondig onderzoek van alle relevante aspecten van de bij hem aanhangige zaak na te gaan of dat inderdaad het geval is. De enkele omstandigheid dat die laatste**

maatregel nog verdere voordelen kan opleveren en beter kan bijdragen aan het doel om alcoholmisbruik tegen te gaan, kan niet rechtvaardigen dat niet voor deze maatregel wordt gekozen.

3) **Artikel 36 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat een nationale rechterlijke instantie die een nationale regeling beoordeelt in het licht van de op de bescherming van de gezondheid en van het leven van personen gebaseerde rechtvaardiging als bedoeld in dat artikel, objectief dient te beoordelen of het door de betrokken lidstaat aangedragen bewijs redelijkerwijs tot het oordeel kan leiden dat de gekozen middelen geschikt zijn om de beoogde doelstellingen te bereiken, en of deze doelstellingen ook kunnen worden bereikt met maatregelen die het vrije verkeer van goederen en de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten minder beperken.**

4) **Artikel 36 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het bij de toetsing van de evenredigheid van een nationale maatregel als in het hoofdgeding, niet zo is dat alleen mag worden uitgegaan van de informatie, bewijsstukken of andere stukken die de nationale wetgever bij het nemen van die maatregel ter beschikking had. In omstandigheden als in het hoofdgeding moet de toetsing van de verenigbaarheid van de maatregel met het Unierecht plaatsvinden op basis van de informatie, bewijsstukken of andere stukken die de nationale rechter ter beschikking heeft op het moment waarop hij uitspraak doet, overeenkomstig de regels van zijn nationaal recht.**

ondertekeningen