Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 23 grudnia 2015 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Wspólna organizacja rynków produktów rolnych — Rozporządzenie (UE) nr 1308/2013 — Swobodny przepływ towarów — Artykuł 34 TFUE — Ograniczenia ilościowe — Środki o skutku równoważnym — Cena minimalna napojów alkoholowych obliczana na podstawie zawartości alkoholu w produkcie — Względy uzasadniające — Artykuł 36 TFUE — Ochrona zdrowia i życia ludzi — Ocena przez sąd krajowy

W sprawie C-333/14

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Court of Session (Scotland) [sąd najwyższy (Szkocja) Zjednoczone Królestwo] postanowieniem z dnia 3 lipca 2014 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 8 lipca 2014 r., w postępowaniu:

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)

przeciwko

Lord Advocate,

Advocate General for Scotland,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: R. Silva de Lapuerta, prezes pierwszej izby, pełniąca obowiązki prezesa drugiej izby, J.L. da Cruz Vilaça, A. Arabadjiev, C. Lycourgos (sprawozdawca) i J.C. Bonichot, sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,

sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 6 maja 2015 r.,

* Język postępowania: angielski.

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu 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) przez C. Livingstone'a, advocate, G. McKinlaya, Rechtsanwalt, A. O'Neilla, QC, J. Holmesa oraz M. Ross, barristers,

— w imieniu Lord Advocate przez S. Bathgate, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez C. Pang i L. Irvine, advocates, oraz G. Moynihan, QC,

— w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez C.R. Brodie, S. Behzadi-Spencer i M. Holta, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez A. Carmichael, barrister,

— w imieniu rządu bułgarskiego przez E. Petranową oraz D. Drambozową, działające w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Irlandii przez E. Creedon, A. Joyce'a oraz B. Counihana, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez B. Doherty'ego, barrister,

— w imieniu rządu hiszpańskiego przez A. Rubia Gonzáleza, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu rządu niderlandzkiego przez M. Bulterman oraz M. Gijzen, działające w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu polskiego przez B. Majczynę, M. Szwarc, M. Załęską oraz D. Lutostańską, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu portugalskiego przez A. Gameiro oraz L. Inez Fernandesa, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu fińskiego przez H. Leppo, działającą w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu rządu szwedzkiego przez A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, N. Otte Widgren, E. Karlssona oraz L. Swedenborga, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu norweskiego przez K. Nordland Hansen oraz M. Scheia, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez B. Eggers oraz G. Wilmsa, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Urzędu Nadzoru EFTA przez J.T. Kaasin, M. Moustakali oraz A. Lewisa, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 3 września 2015 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz.U. L 347, s. 671, zwanego dalej „rozporządzeniem nr 1308/2013”), a także art. 34 TFUE i 36 TFUE.

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między 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) a Lord Advocate i Advocate General for Scotland w przedmiocie ważności ustawy krajowej i projektu dekretu w sprawie ustanowienia minimalnej ceny za jednostkę alkoholu (minimum price per unit, zwanej dalej „MCJ”) dla sprzedaży detalicznej napojów alkoholowych w Szkocji.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Motywy 15, 43, 172 i 174 rozporządzenia nr 1393/2007 stanowią:

„(15) W niniejszym rozporządzeniu należy przewidzieć możliwość zbywania produktów zakupionych w ramach interwencji publicznej. Środki te należy podjąć w taki sposób, aby uniknąć zakłóceń na rynku oraz zapewnić równy dostęp do towarów i równe traktowanie nabywców.

[…]

(43) Ważne jest, aby w sektorze wina określić środki wsparcia mogące wzmocnić struktury konkurencyjne […].

[…]

(172) Uwzględniając specyfikę sektora rolnictwa oraz fakt, że jego funkcjonowanie jest oparte na właściwym funkcjonowaniu całego łańcucha dostaw żywności, w tym na skutecznym stosowaniu zasad konkurencji we wszystkich powiązanych sektorach na wszystkich etapach łańcucha dostaw żywności, które może być wysoce skoncentrowane, należy zwrócić szczególną uwagę na stosowanie zasad konkurencji ustanowionych w art. 42 TFUE […].

[…]

(174) Szczególne podejście powinno być dopuszczalne w przypadku organizacji rolników, organizacji producentów lub zrzeszeń organizacji producentów, które zajmują się w szczególności wspólną produkcją lub wspólnym wprowadzaniem do obrotu produktów rolnych lub korzystaniem ze wspólnych urządzeń, o ile takie wspólne działanie nie wyklucza konkurencji […]”.

4 Artykuł 167 tego rozporządzenia, zatytułowany „Zasady wprowadzania do obrotu w celu poprawy i stabilizacji funkcjonowania wspólnego rynku win”, stanowi w ust. 1:

„W celu poprawy i stabilizacji funkcjonowania wspólnego rynku win, w tym winogron, moszczu i win, na bazie których są wyprodukowane, produkujące państwa członkowskie mogą określić zasady wprowadzania do obrotu, których celem będzie regulowanie podaży, w szczególności poprzez decyzje podejmowane przez organizacje międzybranżowe uznane na mocy art. 157 i 158.

Zasady takie są proporcjonalne do wyznaczonych celów i nie powinny:

a) odnosić się do jakiejkolwiek transakcji po pierwszym wprowadzeniu do obrotu danego produktu;

b) pozwalać na ustalanie cen, w tym jeśli ceny są ustalane jako wskazówka lub zalecenie;

[…]".

Prawo Zjednoczonego Królestwa

5 Ustawa z 2012 r. w sprawie ustanowienia minimalnej ceny napojów alkoholowych w Szkocji [Alcohol (Minimum Pricing) (Scotland) Act 2012, zwana dalej „ustawą z 2012 r."] przewiduje wprowadzenie MCJ, która powinna być przestrzegana przez wszystkich posiadaczy licencji wymaganej w celu sprzedaży detalicznej napojów alkoholowych w Szkocji.

6 Ustawa z 2012 r. stanowi, że rząd szkocki określa MCJ w drodze przepisów wykonawczych. W tym względzie rząd ten sporządził projekt dekretu – dekretu z 2013 r. w sprawie ustanowienia MCJ w Szkocji [Alcohol (Minimum Price per Unit) (Scotland) Order 2013, zwanego dalej „dekretem z 2013 r."] w celu zatwierdzenia go przez szkocki parlament.

7 Zgodnie z dekretem z 2013 r. MCJ jest ustalona na kwotę 0,50 funtów szterlingów (GBP) (około 0,70 EUR). Minimalna cena sprzedaży produktu ustalana jest następnie po zastosowaniu następującej formuły MCJ x S x V x 100, gdzie „MCJ" oznacza minimalną cenę za jednostkę alkoholu, „S" oznacza zawartość alkoholu, a „V" oznacza objętość alkoholu wyrażona w litrach.

8 Ustawa z 2012 r. stanowi, że rząd szkocki dokona oceny stuków ustalenia MCJ w celu przedstawienia parlamentowi sprawozdania w okresie pięciu lat po wejściu w życie analizowanych przepisów. Ponadto ustawa ta przewiduje, że ustalenie MCJ zakończy się w terminie sześciu lat począwszy od wejścia w życie dekretu z 2013 r., chyba że parlament zdecyduje o utrzymaniu tego mechanizmu.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

9 Ustawa z 2012 r. została przyjęta przez parlament szkocki, lecz jednak jedynie pewne „części formalne" tej ustawy weszły w życie w dniu 29 czerwca 2012 r. Zgodnie z tą ustawą ministrowie szkoccy przyjęli dekret z 2013 r., który ustala MCJ na 0,50 GBP (około 0,70 EUR).

10 W dniu 25 czerwca 2012 r. szkoccy ministrowie przekazali ten dekret Komisji Europejskiej na podstawie dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych (Dz.U. L 204, s. 37 – wyd. spec. w j. polskim, rozdz. 13, t. 20, s. 337–348). W dniu 25 września 2012 r. Komisja przekazała swoją opinię, zgodnie z którą analizowany środek krajowy stanowił ograniczenie ilościowe w rozumieniu art. 34 TFUE, które nie mogło być uzasadnione na podstawie art. 36 TFUE.

11 W dniu 19 lipca 2012 r. skarżący w postępowaniu głównym wszczęli postępowanie sądowe w celu podważenia ważności ustawy z 2012 r. i dekretu z 2013 r. Od orzeczenia sądu pierwszej instancji skarżący wnieśli apelację do Court of Session (Scotland) [sąd najwyższy (Szkocja)]. Ponadto rząd szkocki zobowiązał się nie wprowadzać w życie przepisów dotyczących MCJ przed zakończeniem postępowania.

12 W tych okolicznościach Court of Session (Scotland) [sąd najwyższy (Szkocja)] postanowił zawiesić postępowanie i zwrócił się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1. Czy zgodnie z prawidłową wykładnią prawa Unii dotyczącego wspólnej organizacji rynku wina, a w szczególności rozporządzenia (UE) nr 1308/2013, państwo członkowskie może zgodnie z prawem wydać przepisy krajowe ustanawiające minimalną cenę sprzedaży detalicznej wina związaną z ilością alkoholu w sprzedawanym wyrobie, czyli przepisy stanowiące odejście od zasady swobodnego kształtowania ceny przez siły rynkowe obowiązującej poza tym na rynku wina?

2. Czy do celów uzasadnienia na podstawie art. 36 TFUE, jeżeli:

(i) państwo członkowskie dojdzie do wniosku, że w interesie ochrony zdrowia ludzi wskazane jest podwyższenie kosztu spożycia danego artykułu – w tym przypadku napojów alkoholowych – dla konsumenta lub części konsumentów; oraz jeżeli

(ii) w stosunku do omawianego artykułu państwo członkowskie może nakładać akcyzę lub inne podatki (w tym podatki lub opłaty oparte na zawartości alkoholu lub objętości, lub wartości, lub kombinacji środków fiskalnych tego rodzaju),

prawo Unii dopuszcza, a jeśli tak, to pod jakimi warunkami, by państwo członkowskie odrzuciło tego rodzaju fiskalne metody podwyższenia ceny dla konsumenta na rzecz uregulowań prawnych ustalających minimalne ceny detaliczne, które zakłócają wewnątrzunijne handel i konkurencję?

3. Jeżeli sąd w państwie członkowskim ma orzec, czy uregulowanie prawne stanowiące niezgodne z art. 34 TFUE ograniczenie ilościowe w handlu może być jednak uzasadnione na podstawie art. 36 TFUE ze względów ochrony zdrowia ludzi, to czy ten sąd krajowy powinien ograniczyć się do zbadania jedynie informacji, dowodów lub innych materiałów dostępnych ustawodawcy w chwili wydania przepisów i wziętych przez niego pod uwagę? Jeżeli nie, to jakie mogą być inne ograniczenia dotyczące możliwości uwzględnienia przez sąd krajowy wszystkich materiałów lub dowodów dostępnych i przedkładanych przez strony w chwili orzekania przez sąd krajowy?

4. Jeżeli sąd w państwie członkowskim musi przy interpretowaniu i stosowaniu prawa Unii zbadać twierdzenie organów krajowych, że środek, który w przeciwnym razie stanowi ograniczenie ilościowe objęte zakresem art. 34 TFUE, jest uzasadniony jako wyjątek w interesie ochrony zdrowia ludzi na podstawie art. 36 TFUE, w jakim stopniu sąd krajowy jest obowiązany lub uprawniony do wypracowania – na podstawie przedłożonych mu materiałów – obiektywnego poglądu na temat skuteczności środka w osiągnięciu wskazanego celu; dostępności przynajmniej równoważnych alternatywnych środków stanowiących mniejsze zakłócenie konkurencji wewnątrzunijnej i ogólnej proporcjonalności środka?

5. Gdy rozważa się (w kontekście sporu co do tego, czy dany środek jest uzasadniony ze względów ochrony zdrowia ludzkiego na podstawie art. 36 TFUE) istnienie środka alternatywnego, niezakłócającego wewnątrzunijnego handlu i konkurencji lub przynajmniej zakłócającego je w mniejszym stopniu, czy uzasadnioną podstawę odrzucenia takiego alternatywnego środka może stanowić fakt, iż skutki tego alternatywnego środka mogą nie być dokładnie równoważne ze środkiem zaskarżonym na podstawie art. 34 TFUE, lecz mogą przynieść dalsze, dodatkowe korzyści i realizować szerszy, ogólny cel?

6. Do jakiego stopnia przy ocenie, czy środek krajowy, co do którego przyzna się, że stanowi ograniczenie ilościowe w rozumieniu art. 34 TFUE, lub który zostanie uznany za takie ograniczenie ilościowe, w stosunku do którego podnosi się uzasadnienie na podstawie

art. 36 TFUE, a zwłaszcza przy ocenie proporcjonalności takiego środka, sąd odpowiedzialny za to zadanie może uwzględnić swoją ocenę charakteru i zakresu, w jakim omawiany środek stanowi naruszenie, jako ograniczenie ilościowe niezgodne z art. 34 TFUE?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

13 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy przepisy rozporządzenia nr 1308/2013 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one regulacji krajowej takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, która ustanawia MCJ dla sprzedaży detalicznej wina.

14 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 40 ust. 2 TFUE wspólna organizacja rynków rolnych (zwana dalej „WORR”) może obejmować wszelkie środki, w szczególności regulację cen, konieczne do osiągnięcia celów wspólnej polityki rolnej (WPR) określonych w artykule 39 TFUE.

15 Ponadto, jak stanowi motyw 3 rozporządzenia nr 1308/2013, ma ono na celu utworzenie WORR dla wszystkich produktów rolnych wymienionych w załączniku I do traktatu UE i traktatu FUE, do których zalicza się wino.

16 Opierając się na orzecznictwie Trybunału dotyczącym obowiązujących w latach 80. przepisów Wspólnoty Europejskiej regulujących WORR wina, skarżący w postępowaniu głównym podnoszą w tym względzie, że rozporządzenie nr 1308/2013 stanowi zupełny system regulacji wspólnego rynku wina, w szczególności w dziedzinie cen. W tych okolicznościach państwa członkowskie nie powinny przyjmować przepisów krajowych takich jak te będące przedmiotem postępowania głównego. W szczególności obowiązujący państwa członkowskie zakaz nakładania środków jednostronnych ustalających ceny detaliczne win wynikałby wyraźnie z art. 167 ust. 1 lit. b) tego rozporządzenia.

17 Należy stwierdzić jednak – jak słusznie wskazuje Komisja w swoich uwagach na piśmie – że rozporządzenie nr 1308/2013 nie zawiera ani przepisów zezwalających na ustalanie cen sprzedaży detalicznej win, czy to na poziomie krajowym, czy unijnym, ani przepisów zakazujących państwom członkowskim ustalanie takich cen.

18 O ile bowiem art. 167 ust. 1 lit. b) tego rozporządzenia wyraźnie przewiduje, że państwa członkowskie będące producentami nie mogą zezwalać na ustalanie cen, w tym jeśli ceny są ustalane jako wskazówka lub zalecenie, o tyle jednak może to mieć miejsce wyłącznie w ramach określania zasad wprowadzania do obrotu, których celem będzie regulowanie podaży, w szczególności poprzez decyzje podejmowane przez organizacje międzybranżowe na wspólnym rynku wina.

19 Państwa członkowskie pozostają zatem zasadniczo kompetentne do przyjęcia pewnych środków nieprzewidzianych w rozporządzeniu nr 1308/2013, z zastrzeżeniem, że te środki nie są tego rodzaju, by odbiegały od tego rozporządzenia lub mogły prowadzić do jego naruszenia albo by stanowiły przeszkodę w jego prawidłowym funkcjonowaniu (zob. podobnie wyrok Kuipers, C-283/03, EU:C:2005:314, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).

20 Odnośnie do kwestii ustalania ceny minimalnej – jak stwierdził rzecznik generalny w pkt 31 i 37 swojej opinii – wobec braku mechanizmu ustalania cen swobodne kształtowanie cen sprzedaży na podstawie wolnej gry konkurencji jest częścią rozporządzenia nr 1308/2013 i stanowi wyraz zasady swobodnego przepływu towarów w warunkach skutecznej konkurencji.

21 Należy zauważyć, że w postępowaniu głównym nałożenie obowiązku stosowania MCJ skutkuje tym, że cena detaliczna sprzedaży win wytwarzanych lokalnie lub importowanych nie będzie mogła w żadnym wypadku zostać obniżona poniżej poziomu obowiązkowej ceny minimalnej. Taki środek może więc szkodzić stosunkom konkurencyjnym, uniemożliwiając niektórym z tych producentów lub importerów osiągnięcie korzyści z niższych kosztów wytworzenia w celu zaproponowania bardziej atrakcyjnych cen detalicznych (zob. podobnie wyroki: Komisja/Francja, C-197/08, EU:C:2010:111, pkt 37; Komisja/Irlandia, C-221/08, EU:C:2010:113, pkt 40).

22 Tymczasem Trybunał orzekł już w tym względzie, że WORR jest oparta na zasadzie otwartego rynku, do którego każdy producent ma swobodnie dostęp w warunkach skutecznej konkurencji (wyrok Milk Marque i National Farmers' Union, C-137/00, EU:C:2003:429, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo).

23 Ponadto należy przypomnieć, że jeden z celów WPR polega na utrzymaniu skutecznej konkurencji na rynkach produktów rolnych (wyrok Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou, C-373/11, EU:C:2013:567, pkt 37), co jest odzwierciedlone w kilku motywach rozporządzenia nr 1308/2013, takich jak motywy 15, 43, 172 i 174.

24 Należy zatem stwierdzić, że będące przedmiotem postępowania głównego przepisy krajowe przewidujące obowiązek stosowania MCJ dla sprzedaży detalicznej win mogą stanowić naruszenie rozporządzenia nr 1308/2013 w zakresie, w jakim taki środek jest niezgodny z zasadą swobodnego ustalania cen sprzedaży produktów rolnych na podstawie wolnej gry konkurencyjnej, na której opiera się to rozporządzenie.

25 Lord Advocate podnosi jednak, że rzeczone rozporządzenie nie uniemożliwia szkockim władzom przyjęcia środka będącego przedmiotem postępowania głównego, zważywszy, że środek ten realizuje cel ochrony zdrowia i życia ludzi za pośrednictwem walki z nadużywaniem alkoholu, cel, którego rozporządzenie nr 1308/2013 nie wskazuje bezpośrednio.

26 Należy bowiem stwierdzić, że ustanowienie WORR nie stoi na przeszkodzie temu, aby państwa członkowskie stosowały zasady krajowe, które realizują inny cel interesu ogólnego niż cele wyznaczone przez WORR, nawet jeżeli zasady te mogą mieć wpływ na funkcjonowanie wspólnego rynku w danym sektorze (zob. wyrok Hammarsten, C-462/01, EU:C:2003:33, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).

27 W tych okolicznościach państwo członkowskie może powołać się na cel ochrony zdrowia i życia ludzi dla uzasadnienia środka takiego jak ten będący przedmiotem postępowania głównego, naruszającego system swobodnego ustalania cen w warunkach skutecznej konkurencji stanowiący podstawę rozporządzenia nr 1308/2013.

28 Środek ograniczający, taki jak ten przewidziany w przepisach krajowych będących przedmiotem postępowania głównego, musi jednak spełniać warunki wynikające z orzecznictwa Trybunału w zakresie proporcjonalności, to znaczy być właściwy dla realizacji wyznaczonego celu oraz nie wykraczać poza to, co niezbędne dla jego osiągnięcia (zob. analogicznie wyrok Berlington Hungary i in., C-98/14, EU:C:2015:386, pkt 64), co będzie przedmiotem rozważań Trybunału w ramach pytań od drugiego do szóstego, dotyczących szczegółowo analizy proporcjonalności tych przepisów. Należy stwierdzić, że w każdym wypadku badanie proporcjonalności powinno zostać przeprowadzone z uwzględnieniem w szczególności celów WPR, a także właściwego funkcjonowania WORR, co wiąże się z obowiązkiem wyważenia między tymi celami a celem realizowanym przez badane przepisy, czyli ochroną zdrowia publicznego.

29 Na pytanie pierwsze należy zatem odpowiedzieć, że rozporządzenie nr 1308/2013 należy interpretować w ten sposób, iż nie sprzeciwia się ono przepisom krajowym takim jak te będące przedmiotem postępowania głównego, wprowadzającym obowiązek stosowania MCJ dla sprzedaży detalicznej wina,

pod warunkiem że przepisy te są właściwe dla osiągnięcia celu ochrony zdrowia i życia ludzi i że – przy uwzględnieniu w szczególności celów WPR, a także właściwego funkcjonowania WORR – nie wykraczają one poza to co niezbędne dla osiągnięcia tegoż celu ochrony zdrowia i życia ludzi.

W przedmiocie pytań drugiego i piątego

30 Poprzez pytania drugie i piąte, które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 34 TFUE i 36 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one temu, aby państwo członkowskie dla realizacji celu ochrony zdrowia i życia ludzi poprzez podniesienie ceny spożycia alkoholu decydowało się na przepisy takie jak te będące przedmiotem postępowania głównego, wprowadzające obowiązek stosowania MCJ dla sprzedaży detalicznej napojów alkoholowych, i pomijało środek o charakterze mniej ograniczającym wymianę handlową i konkurencję wewnątrz Unii, taki jak podwyższenie podatku akcyzowego, na tej podstawie, że ten ostatni środek może przynieść dodatkowe korzyści i służyć realizacji celu szerszego i bardziej ogólnego niż przyjęty środek.

31 Na wstępie należy zauważyć, że z utrwalonego orzecznictwa wynika, iż wszelkie uregulowania państw członkowskich mogące utrudniać, bezpośrednio lub pośrednio, rzeczywiście lub potencjalnie, handel wewnątrz Unii należy uznać za środki o skutku równoważnym z ograniczeniami ilościowymi w rozumieniu art. 34 TFUE (zob. w szczególności wyroki: Dassonville, 8/74, EU:C:1974:82, pkt 5; Juvelta, C-481/12, EU:C:2014:11, pkt 16).

32 Jak stwierdził rzecznik generalny w pkt 59 i 60 swojej opinii, z samego faktu, iż przepisy analizowane w postępowaniu głównym uniemożliwiają odzwierciedlenie niższych kosztów produkcji towarów importowanych w cenie sprzedaży dla konsumenta, wynika, że przepisy te mogą utrudnić dostęp do brytyjskiego rynku napojów alkoholowych sprzedawanych legalnie w innych państwach członkowskich innych niż Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, a zatem stanowią środek o skutku równoważnym z ograniczeniem ilościowym w rozumieniu art. 34 TFUE (zob. podobnie wyroki: Komisja/Włochy, C-110/05, EU:C:2009:66, pkt 37; ANETT, C-456/10, EU:C:2012:241, pkt 35; Vilniaus energija, C-423/13, EU:C:2014:2186, pkt 48), czego zresztą nie kwestionują ani sąd odsyłający, ani żadna ze stron, która przedstawiła uwagi na piśmie w niniejszej sprawie.

33 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że środek o skutku równoważnym z ograniczeniem ilościowym w przywozie może zostać uzasadniony w szczególności względami ochrony zdrowia i życia ludzi w rozumieniu art. 36 TFUE, wyłącznie jeśli środek ten jest w stanie zagwarantować realizację zamierzonego celu i nie wykraczać poza to, co jest niezbędne dla jego osiągnięcia (zob. podobnie wyrok ANETT, C-456/10, EU:C:2012:241, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

34 Odnośnie do celu realizowanego przez przepisy krajowe będące przedmiotem postępowania głównego sąd odsyłający wskazuje, że z not wyjaśniających załączonych do uzasadnienia do projektu ustawy z 2012 r. przedstawionego parlamentowi szkockiemu oraz z aktualnego opracowania zatytułowanego „Business and Regulatory Impact Assessment" wynika, że przepisy te realizują podwójny cel: stanowią one ukierunkowane ograniczenie konsumpcji alkoholu przez konsumentów spożywających w sposób niebezpieczny lub szkodliwy, lecz także – ogólnie – spożycie alkoholu przez ludność. W trakcie rozprawy przed Trybunałem Lord Advocate potwierdził ten podwójny cel, który obejmując ogół ludności, zawiera w sobie jako grupę docelową – choćby nawet postrzeganą nieprioritetowo – osób pijących alkohol w sposób umiarkowany.

35 Należy zatem stwierdzić, że przepisy analizowane w postępowaniu głównym realizują – w ujęciu bardziej ogólnym – cel ochrony zdrowia i życia ludzi, który zajmuje pierwsze miejsce wśród dóbr i interesów chronionych przez art. 36 TFUE. Do państw członkowskich w tym względzie należy decyzja – w granicach wyznaczonych traktatem – na jakim poziomie zamierzają zapewnić ich ochronę (wyrok Rosengren i in., C-170/04, EU:C:2007:313, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).

36 Co się tyczy możliwości by omawiane przepisy pozwoliły na osiągnięcie owego celu ochrony zdrowia i życia ludzi należy zauważyć, że jak stwierdził rzecznik generalny w pkt 127 swojej opinii, nie wydaje się nieracjonalne uznanie, iż środek, który ustala cenę minimalną sprzedaży napojów alkoholowych, mający na celu w szczególności podwyższenie ceny tanich napojów alkoholowych, jest w stanie zredukować spożycie alkoholu w ogólności i w szczególności spożycie niebezpieczne lub szkodliwe, jako że pijący alkohol w taki sposób kupują w dużym stopniu tanie napoje alkoholowe.

37 Ponadto należy przypomnieć, że środek ograniczający może być uznany za właściwy dla zapewnienia realizacji wskazanego celu, tylko jeśli jego osiągnięcie jest rzeczywistym przedmiotem troski tego ustawodawstwa w sposób spójny i systematyczny (zob. podobnie wyrok Kakavetsos-Fragkopoulos, C-161/09, EU:C:2011:110, pkt 42; a także analogicznie wyrok Berlington Hungary i in. C-98/14, EU:C:2015:386, pkt 64).

38 W tym względzie z części akt przekazanych Trybunałowi i z uwag Lord Advocate oraz z debat na rozprawie wynika, że przepisy krajowe będące przedmiotem postępowania głównego wpisują się w bardziej ogólną strategię polityczną mającą na celu zwalczanie destrukcyjnych skutków wywoływanych przez alkohol. Wprowadzenie przewidzianego przez te przepisy obowiązku stosowania MCJ stanowi jeden z 40 środków mających na celu zredukowanie w sposób spójny i systematyczny spożycia alkoholu w szkockim społeczeństwie jako całości, niezależnie od miejsca i sposobów konsumpcji.

39 Wynika stąd, że przepisy krajowe będące przedmiotem postępowania głównego okazują się odpowiednie dla osiągnięcia zamierzonego celu.

40 Odnośnie do kwestii, czy rzeczone przepisy krajowe nie wykraczają poza to, co jest niezbędne dla skutecznej ochrony zdrowia i życia ludzi, trzeba przypomnieć, że w niniejszej sprawie analizy tej należy dokonać również – jak przypomniano w pkt 28 niniejszego wyroku – w świetle celów WPR i prawidłowego funkcjonowania WORR. Biorąc pod uwagę kwestię badaną w niniejszej sprawie, analizę tę należy przeprowadzić w kontekście proporcjonalności w ramach art. 36 TFUE, a zatem nie powinna ona być dokonywana oddzielnie.

41 Ponadto należy podkreślić, że przepisy krajowe lub praktyka krajowa nie korzystają z odstępstwa przewidzianego w art. 36 TFUE, jeśli zdrowie i życie ludzi mogą być chronione w równie skuteczny sposób za pomocą środków w mniejszym stopniu ograniczających wymianę w Unii (zob. wyrok Rosengren i in., C-170/04, EU:C:2007:313, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).

42 W tym względzie sąd odsyłający powołuje się w szczególności na środek fiskalny, taki jak zwiększenie opodatkowania napojów alkoholowych, uważając, że mógłby on służyć osiągnięciu celu ochrony zdrowia i życia ludzi tak samo skutecznie jak środek ustalający MCJ, ograniczając przy tym swobodny przepływ towarów w mniejszym stopniu. Jednak strony, które przedstawiły uwagi na piśmie, reprezentują różne stanowiska.

43 W tej kwestii na wstępie trzeba wskazać – jak stwierdził rzecznik generalny w pkt 143 swojej opinii – że prawo Unii co do zasady nie sprzeciwia się zwiększeniu opodatkowania napojów alkoholowych. Państwa członkowskie zachowują swobodę uznania w kwestii ogólnego podwyższenia podatku akcyzowego wystarczającą, aby realizować szczególne cele zdrowia publicznego.

44 Następnie należy stwierdzić, że przepisy podatkowe stanowią ważny i skuteczny instrument walki przeciwko konsumpcji napojów alkoholowych, a zatem ochrony zdrowia publicznego. Cel polegający na zapewnieniu, by ceny tych napojów były ustalone na odpowiednim poziomie, może być adekwatnie realizowany w drodze podwyższenia opodatkowania, ponieważ podwyższenie podatku akcyzowego powinno wcześniej czy później wywołać skutek w postaci podwyższenia cen sprzedaży detalicznej, bez naruszenia w ten sposób swobody w ustalaniu cen (zob. analogicznie wyroki: Komisja/Grecja, C-216/98, EU:C:2000:571, pkt 31; Komisja/Francja, C-197/08, EU:C:2010:111, pkt 52).

45 Należy uściślić w tym względzie, że wbrew temu, co podnosi Lord Advocate, okoliczność, iż orzecznictwo cytowane w poprzednim punkcie odnosi się do wyrobów tytoniowych, nie powinna stanowić przeszkody dla jego zastosowania w postępowaniu głównym, które dotyczy handlu napojami alkoholowymi. W ramach przepisów krajowych, których cel polega na ochronie zdrowia i życia ludzi, oraz niezależnie od szczególnych właściwości każdego produktu, podwyższenie cen napojów alkoholowych można uzyskać, tak jak w przypadku wyrobów tytoniowych, poprzez zwiększenie opodatkowania

46 Tymczasem środek fiskalny, który zwiększa opodatkowanie napojów alkoholowych, może mieć względem handlu tymi produktami w ramach Unii skutek ograniczający w mniejszym zakresie niż środek wprowadzający obowiązek stosowania MCJ. Jak przypomniano w pkt 21 niniejszego wyroku, środek ten, inaczej niż w przypadku zwiększenia opodatkowania tych produktów, w znacznym stopniu ogranicza bowiem swobodę podmiotów gospodarczych w zakresie ustalania ceny sprzedaży detalicznej i w konsekwencji stanowi poważną przeszkodę w dostępie do brytyjskiego rynku napojów alkoholowych legalnie sprzedawanych w państwach członkowskich innych niż Zjednoczone Królestwo oraz dla wolnej gry konkurencyjnej na rynku.

47 Wreszcie odnośnie do kwestii, czy możliwe jest odejście od środków fiskalnych na korzyść przyjęcia MCJ z tego powodu, że środki fiskalne nie pozwoliłyby na osiągnięcie celu tak samo skutecznie, trzeba podkreślić, iż okoliczność, że zwiększenie opodatkowania napojów alkoholowych spowoduje ogólne podwyższenie cen tych napojów, ze skutkiem zarówno względem osób spożywających alkohol z umiarem, jak i tych konsumujących go w sposób niebezpieczny lub szkodliwy, nie wydaje się w świetle podwójnego celu realizowanego przez przepisy krajowe będące przedmiotem postępowania głównego – takiego jak przypomniano w pkt 34 niniejszego wyroku – prowadzić do wniosku, że owo zwiększenie opodatkowania miałoby skuteczność mniejszą niż przyjęty środek.

48 Wręcz przeciwnie – jak stwierdził rzecznik generalny w pkt 150 swojej opinii – w takich warunkach okoliczność, że zwiększenie opodatkowania może zapewnić dodatkowe korzyści w porównaniu z nałożeniem obowiązku stosowania MCJ, przyczyniając się do realizacji ogólnego celu walki z nadużywaniem alkoholu, nie tylko nie powinna stanowić powodu odrzucenia takiego środka, lecz stanowiłaby nawet decydujący czynnik uzasadniający przyjęcie raczej tego środka niż środka w postaci MCJ.

49 Jednakże to do sądu odsyłającego, który jako jedyny może dysponować znajomością wszystkich elementów stanu prawnego i faktycznego charakteryzujących okoliczności postępowania głównego, należy ustalenie, czy środek inny niż ten przewidziany w przepisach krajowych analizowanych w postępowaniu głównym, taki jak zwiększenie opodatkowania napojów alkoholowych, mógłby chronić zdrowie i życie ludzi w sposób równie skuteczny co te przepisy, mając przy tym mniej ograniczający charakter dla handlu tymi produktami w ramach Unii.

50 Z powyższych rozważań wynika, że na pytania drugie i piąte należy odpowiedzieć, że art. 34 TFUE i 36 TFUE należy interpretować w ten sposób, iż sprzeciwiają się one temu, aby państwo członkowskie, dla realizacji celu ochrony zdrowia i życia ludzi poprzez podniesienie ceny spożycia alkoholu, decydowało się na przepisy takie jak te będące przedmiotem postępowania głównego, wprowadzające obowiązek stosowania MCJ dla sprzedaży detalicznej napojów alkoholowych, i pomijało środek taki jak podwyższenie podatku akcyzowego, który może mieć charakter mniej ograniczający wymianę handlową i konkurencję wewnątrz Unii. Do sądu odsyłającego należy zbadanie, czy taki przypadek ma miejsce w świetle dokładnej analizy wszystkich istotnych okoliczności rozpatrywanej przez niego sprawy. Sama okoliczność, że ten ostatni środek może przynieść dodatkowe korzyści i służyć w większym stopniu realizacji celu walki z nadużywaniem alkoholu nie może pozwalać na jego pominięcie.

W przedmiocie pytań czwartego i szóstego

51 W pytaniach czwartym i szóstym, które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający zastanawia się zasadniczo, jaką wykładnię należy nadać art. 36 TFUE jeśli chodzi o zakres kontroli proporcjonalności, której sąd ten ma dokonać przy badaniu przepisów krajowych w świetle uzasadnienia dotyczącego ochrony zdrowia i życia ludzi w rozumieniu tego artykułu.

52 W świetle orzecznictwa zacytowanego w pkt 35 niniejszego wyroku należy stwierdzić, że do państw członkowskich należy decyzja, jaki poziom ochrony zdrowia i życia ludzi w rozumieniu art. 36 TFUE zamierzają zapewnić, uwzględniając przy tym wymogi swobodnego przepływu towarów wewnątrz Unii.

53 Ponieważ jednak zakaz taki jak ten, który wynika z rozpatrywanych w postępowaniu głównym przepisów krajowych, stanowi odstępstwo od zasady swobodnego przepływu towarów, do władz krajowych należy wykazanie, że przepisy te czynią zadość zasadzie proporcjonalności, to znaczy że są niezbędne do osiągnięcia powoływanego celu oraz że cel ten nie może być osiągnięty za pomocą zakazów i ograniczeń o mniejszym zakresie lub wywierających mniejszy wpływ na handel wewnątrz Unii (zob. podobnie wyroki: Franzén, C-189/95, EU:C:1997:504, pkt 75, 76; a także Rosengren i in., C-170/04, EU:C:2007:313, pkt 50).

54 W związku z tym powoływaniu przez państwo członkowskie względów uzasadniających powinny towarzyszyć odpowiednie dowody lub analiza przydatności oraz proporcjonalności środka przyjętego przez to państwo, jak również precyzyjne dane na poparcie jego argumentów (zob. podobnie wyroki: Lindman, C-42/02, EU:C:2003:613 pkt 25; Komisja/Belgia, C-227/06, EU:C:2008:160, pkt 63; ANETT, C-456/10, EU:C:2012:241, pkt 50).

55 Niemniej jednak należy stwierdzić, że ów ciężar dowodu nie może iść tak daleko, aby w wypadku przyjęcia przepisów krajowych wprowadzających obowiązek stosowania takiego środka jak MCJ wymagać od władz krajowych wykazania w sposób pozytywny, iż żaden inny możliwy środek nie pozwala na realizację rzeczonego celu w tych samych warunkach (zob. podobnie wyrok Komisja/Włochy, C-110/05, EU:C:2009:66, pkt 66).

56 W tym kontekście do sądu krajowego, którego zadaniem jest przeprowadzenie kontroli zgodności z prawem odnośnych przepisów krajowych, należy zbadanie zasadności dowodów przedstawionych przez kompetentne władze krajowe w celu zweryfikowania zgodności tych przepisów z zasadą proporcjonalności. Na podstawie tych dowodów sąd ten musi w szczególności zbadać w sposób obiektywny, czy dowody dostarczone przez państwo członkowskie, którego dotyczy postępowanie, pozwalają w sposób racjonalny stwierdzić, że wybrane środki są odpowiednie dla realizacji wyznaczonych celów, a także ocenić możliwość ich osiągnięcia za pomocą środków ograniczających swobodny przepływ towarów w mniejszym zakresie.

57 W niniejszej przypadku sąd odsyłający może dla osiągnięcia wyznaczonego celu uwzględnić w ramach takiego badania ewentualne istnienie niepewności naukowej, jeśli chodzi o konkretny i rzeczywisty wpływ środka takiego jak dekret z 2013 r. na spożycie alkoholu. Jak stwierdził rzecznik generalny w pkt 85 swojej opinii, okoliczność, że przepisy krajowe przewidują wygaśnięcie ustalania MCJ po upływie sześciu lat od wejścia w życie dekretu z 2013 r., chyba że szkocki parlament postanowi ją utrzymać, stanowi czynnik, który sąd krajowy może wziąć pod uwagę.

58 Sąd ten musi również dokonać oceny charakteru i zakresu ograniczenia swobodnego przepływu towarów będącego konsekwencją środka takiego jak MCJ przy okazji dokonywania swojego porównania z innymi możliwymi środkami mającymi mniejszy wpływ na handel wewnątrz Unii, jak również oceny wpływu takiego środka na prawidłowe funkcjonowanie WORR, ponieważ ocena ta jest nierozerwalnie połączona z badaniem proporcjonalności.

59 Z powyższych rozważań wynika, że art. 36 TFUE należy interpretować w ten sposób, że sąd krajowy w ramach badania przepisów krajowych w świetle uzasadnienia związanego z ochroną zdrowia i życia ludzi w rozumieniu tego artykułu musi zbadać w sposób obiektywny, czy dowody dostarczone przez państwo członkowskie, którego dotyczy postępowanie, pozwalają w sposób racjonalny stwierdzić, że wybrane środki są odpowiednie dla realizacji wyznaczonych celów, a także ocenić możliwość osiągnięcia tych celów za pomocą środków ograniczających swobodny przepływ towarów i WORR w mniejszym zakresie.

W przedmiocie pytania trzeciego

60 Poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 36 TFUE należy interpretować w ten sposób, że badanie proporcjonalności środka krajowego, takiego jak środek będący przedmiotem postępowania głównego, jest jedynie ograniczone do informacji, dowodów lub innych materiałów, jakimi dysponował prawodawca w momencie przyjmowania takiego środka.

61 Sąd ten podkreśla brak zgody między stronami w postępowaniu głównym odnośnie do momentu, w którym należy dokonać oceny analizowanych przepisów krajowych. Sąd ten stawia sobie zatem pytanie dotyczące dokumentów i dowodów, które powinien zbadać w ramach oceny dotyczącej uzasadnienia tego środka w świetle art. 36 TFUE, uwzględniając fakt, że do jego dyspozycji obecnie byłyby dostępne aktualne opracowania, które nie zostały zbadane przez prawodawcę w momencie przyjmowania tego środka.

62 Na wstępie trzeba podkreślić, że wymogów prawa Unii należy przestrzegać w każdym odpowiednim momencie, czy to w momencie przyjęcia środka, czy jego wdrożenia i stosowania w danym przypadku (wyrok Seymour-Smith i Perez, C-167/97, EU:C:1999:60, pkt 45).

63 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że zadaniem sądu krajowego jest zbadanie zgodności przepisów prawa będących przedmiotem postępowania głównego z prawem Unii, podczas gdy nawet nie weszły one w życie w krajowym porządku prawnym. Sąd ten ma więc obowiązek dokonania oceny zgodności tych przepisów z prawem Unii w chwili orzekania.

64 W ramach tej oceny sąd odsyłający musi uwzględnić wszelką informację, każdy dowód lub każdy inny dokument, co do których powziął wiedzę w okolicznościach przewidzianych w prawie krajowym tego sądu. Taka ocena nasuwa się tym bardziej w sytuacji takiej jak sytuacja w postępowaniu głównym, gdy wydaje się istnieć niepewność naukowa, jeśli chodzi o rzeczywiste skutki środków przewidzianych w przepisach krajowych, których zgodność z prawem podlega kontroli sądu odsyłającego.

65 Na pytanie trzecie trzeba zatem udzielić odpowiedzi, że art. 36 TFUE należy interpretować w ten sposób, iż badanie proporcjonalności środka krajowego, takiego jak środek będący przedmiotem postępowania głównego, nie jest ograniczone jedynie do informacji, dowodów lub innych materiałów, jakimi dysponował prawodawca w momencie przyjmowania takiego środka. W okolicznościach takich jak te w postępowaniu głównym kontroli zgodności tego środka z prawem Unii należy dokonać na podstawie informacji, dowodów lub innych materiałów, jakimi dysponuje sąd krajowy w momencie orzekania, przy spełnieniu przesłanek przewidzianych w prawie krajowym tego sądu.

W przedmiocie kosztów

66 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

1) **Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się ono przepisom krajowym takim jak te będące przedmiotem postępowania głównego, wprowadzającym cenę minimalną za jednostkę alkoholu dla sprzedaży detalicznej wina, pod warunkiem że przepisy te są właściwe dla osiągnięcia celu ochrony zdrowia i życia ludzi i że – przy uwzględnieniu w szczególności celów wspólnej polityki rolnej, a także właściwego funkcjonowania wspólnej organizacji rynków rolnych – nie one wykraczają poza to co niezbędne dla osiągnięcia celu ochrony zdrowia i życia ludzi.**

2) **Artykuły 34 TFUE i 36 TFUE należy interpretować w ten sposób, iż sprzeciwiają się one temu, aby państwo członkowskie, dla realizacji celu ochrony zdrowia i życia ludzi poprzez podniesienie ceny spożycia alkoholu, decydowało się na przepisy takie jak te będące przedmiotem postępowania głównego, wprowadzające cenę minimalną za jednostkę alkoholu dla sprzedaży detalicznej napojów alkoholowych, i pomijało środek taki jak podwyższenie podatku akcyzowego, który może mieć charakter mniej ograniczający wymianę handlową i konkurencję wewnątrz Unii. Do sądu odsyłającego należy zbadanie, czy taki przypadek ma miejsce w świetle dokładnej analizy wszystkich istotnych okoliczności rozpatrywanej przez niego sprawy. Sama okoliczność, że ten ostatni środek może przynieść dodatkowe korzyści i służyć w większym stopniu realizacji celu walki z nadużywaniem alkoholu nie może pozwalać na jego pominięcie.**

3) **Artykuł 36 TFUE należy interpretować w ten sposób, że sąd krajowy w ramach badania przepisów krajowych w świetle uzasadnienia związanego z ochroną zdrowia i życia ludzi w rozumieniu tego artykułu musi zbadać w sposób obiektywny, czy dowody dostarczone przez zainteresowane państwo członkowskie pozwalają w sposób racjonalny stwierdzić, że wybrane środki są odpowiednie dla realizacji wyznaczonych celów, a także ocenić możliwość osiągnięcia tych celów za pomocą środków ograniczających swobodny przepływ towarów i wspólną organizację rynków rolnych w mniejszym zakresie.**

4) **Artykuł 36 TFUE należy interpretować w ten sposób, że badanie proporcjonalności środka krajowego, takiego jak środek będący przedmiotem postępowania głównego jest ograniczone jedynie do informacji, dowodów lub innych materiałów, jakimi dysponował prawodawca krajowy w momencie przyjmowania takiego środka. W okolicznościach takich jak te w postępowaniu głównym kontroli zgodności tego środka z prawem Unii należy dokonać na podstawie informacji, dowodów lub innych materiałów, jakimi dysponuje sąd krajowy w momencie orzekania, przy spełnieniu przesłanek przewidzianych w prawie krajowym tego sądu.**

Podpisy