Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

23 de dezembro de 2015*

«Reenvio prejudicial — Organização comum dos mercados dos produtos agrícolas — Regulamento (UE) n.º 1308/2013 — Livre circulação de mercadorias — Artigo 34.º TFUE — Restrições quantitativas — Medidas de efeito equivalente — Preço mínimo das bebidas alcoólicas calculado com base na quantidade de álcool no produto — Justificação — Artigo 36.º TFUE — Proteção da saúde e da vida das pessoas — Apreciação pelo órgão jurisdicional nacional»

No processo C-333/14,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pela Court of Session (Scotland) (Reino Unido), por decisão de 3 de julho de 2014, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 8 de julho de 2014, no processo

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)

contra

Lord Advocate,

Advocate General for Scotland,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: R. Silva de Lapuerta, presidente da Primeira Secção, exercendo funções de presidente da Segunda Secção, J. L. da Cruz Vilaça, A. Arabadjiev, C. Lycourgos (relator) e J.-C. Bonichot, juízes,

advogado-geral: Y. Bot,

secretário: L. Hewlett, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 6 de maio de 2015,

* Língua do processo: inglês.

vistas as observações apresentadas:

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

— em representação do Lord Advocate, por S. Bathgate, na qualidade de agente, assistida por C. Pang e L. Irvine, advocates, e G. Moynihan, QC,

— em representação do Governo do Reino Unido, por C. R. Brodie, S. Behzadi-Spencer e M. Holt, na qualidade de agentes, assistidos por A. Carmichael, barrister,

— em representação do Governo búlgaro, por E. Petranova e D. Drambozova, na qualidade de agentes,

— em representação da Irlanda, por E. Creedon, A. Joyce e B. Counihan, na qualidade de agentes, assistidos por B. Doherty, barrister,

— em representação do Governo espanhol, por A. Rubio González, na qualidade de agente,

— em representação do Governo neerlandês, por M. Bulterman e M. Gijzen, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo polaco, por B. Majczyna, M. Szwarc, M. Załęska e D. Lutostańska, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo português, por A. Gameiro e L. Inez Fernandes, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo finlandês, por H. Leppo, na qualidade de agente,

— em representação do Governo sueco, por A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, N. Otte Widgren, E. Karlsson e L. Swedenborg, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo norueguês, por K. Nordland Hansen e M. Schei, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão Europeia, por B. Eggers e G. Wilms, na qualidade de agentes,

— em representação do Órgão de Fiscalização da EFTA, por J. T. Kaasin, M. Moustakali e A. Lewis, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 3 de setembro de 2015,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do Regulamento (UE) n.º 1308/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece uma organização comum dos mercados dos produtos agrícolas e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 922/72 (CEE) n.º 234/79 (CE) n.º 1037/2001 e (CE) n.º 1234/2007 do Conselho (JO L 347, p. 671, a seguir «regulamento 'OCM única'»), e dos artigos 34.° TFUE e 36.° TFUE.

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Scotch Whisky Association, a spiritsEUROPE e o 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) ao Lord Advocate e ao Advocate General for Scotland, a respeito da validade da lei nacional e do projeto de decreto relativos à imposição de um preço mínimo por unidade de álcool (a seguir «MPU») para a venda a retalho de bebidas alcoólicas na Escócia.

Quadro jurídico

Direito da União

3 Os considerandos 15, 43, 172 e 174 do regulamento «OCM única» enunciam:

«(15) O presente regulamento deverá prever a possibilidade de escoar produtos comprados no quadro da intervenção pública. Tais medidas deverão ser tomadas de forma a evitar qualquer perturbação do mercado e assegurar a igualdade de acesso às mercadorias e a igualdade de tratamento dos compradores.

[...]

(43) No setor vitivinícola, é importante prever medidas de apoio que reforcem as estruturas competitivas. [...]

[...]

(172) Tendo em conta as características específicas do setor agrícola e a sua dependência do bom funcionamento da cadeia de abastecimento alimentar, incluindo a aplicação efetiva das regras de concorrência em todos os setores conexos ao longo de toda a cadeia alimentar, que pode estar altamente concentrada, deverá ser prestada especial atenção à regra relativa à aplicação das regras de concorrência prevista no artigo 42.º [TFUE]. [...]

[...]

(174) Deverá ser autorizada uma abordagem especial no caso de organizações de agricultores ou produtores ou suas associações que tenham por objetivo a produção ou comercialização conjuntas dos produtos agrícolas ou a utilização de instalações comuns, a menos que por tal ação comum entrave ou distorça a concorrência [...]»

4 O artigo 167.º do regulamento «OCM única», intitulado «Regras de comercialização para melhorar e estabilizar o funcionamento do mercado comum vitivinícola», prevê no seu n.º 1:

«A fim de melhorar e estabilizar o funcionamento do mercado comum vitivinícola, incluindo as uvas, mostos e vinhos de que derivam os vinhos, os Estados-Membros produtores podem estabelecer regras de comercialização para regular a oferta, nomeadamente mediante decisões adotadas pelas organizações interprofissionais reconhecidas nos termos dos artigos 157.º e 158.º

Tais regras devem ser proporcionadas em relação ao objetivo prosseguido e não devem:

a) Incidir em transações após a primeira comercialização do produto em causa;

b) Permitir a fixação de preços, mesmo que seja a título indicativo ou de recomendação;

[...]»

Direito do Reino Unido

5 A Lei de 2012 relativa ao preço mínimo das bebidas alcoólicas na Escócia [Alcohol (Minimum Pricing) (Scotland) Act 2012, a seguir «Lei de 2012»] prevê a imposição de um MPU, que deve ser respeitado por todos os detentores da licença que é exigida para a venda a retalho de bebidas alcoólicas na Escócia.

6 A Lei de 2012 dispõe que o Governo escocês fixa o MPU por via regulamentar. Para o efeito, esse governo elaborou um projeto de decreto, a saber, o Decreto de 2013 relativo ao preço mínimo por unidade de álcool na Escócia [The Alcohol (Minimum Price per Unit) (Scotland) Order 2013, a seguir «decreto MPU»)], para submeter à aprovação do Parlamento escocês.

7 Segundo o referido decreto, o MPU é fixado em 0,50 libras esterlinas (GBP) (aproximadamente 0,70 euros). O preço mínimo de venda de um produto é determinado pela aplicação da seguinte fórmula, concretamente, MPU x S x V x 100, em que «MPU» corresponde ao preço mínimo por unidade de álcool, «S» ao teor alcoólico e «V» ao volume de álcool expresso em litros.

8 A Lei de 2012 dispõe que o Governo escocês avaliará o efeito da fixação de um MPU para apresentar um relatório ao Parlamento nos cinco anos seguintes à entrada em vigor da regulamentação em causa. Além disso, esta lei prevê a fixação de um MPU terminará no prazo de seis anos a contar da entrada em vigor do decreto MPU, a não ser que o Parlamento decida manter este mecanismo.

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

9 A Lei de 2012 foi adotada pelo Parlamento escocês, mas apenas certas «partes formais» desta lei entraram em vigor em 29 de junho de 2012. Em conformidade com a referida lei, os ministros escoceses adotaram o decreto MPU, que fixa o MPU em 0,50 GBP (aproximadamente 0,70 euros).

10 Em 25 de junho de 2012, os ministros escoceses notificaram à Comissão Europeia o referido decreto, nos termos da Diretiva 98/34/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de junho 1998, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações (JO L 204, p. 37). Em 25 de setembro de 2012, a Comissão enviou o seu parecer, segundo o qual a medida nacional em causa constituía uma restrição quantitativa na aceção do artigo 34.º TFUE, que não podia ser justificada ao abrigo do 36.° TFUE.

11 Em 19 de julho de 2012, os recorrentes no processo principal deram início a um processo judicial para contestar a validade da Lei de 2012 e do decreto MPU. Vencidos em primeira instância, interpuseram recurso dessa sentença para a Court of Session (Scotland) [Tribunal Supremo Civil (Escócia)]. Por outro lado, os ministros escoceses comprometeram-se a não deixar entrar em vigor as disposições relativas ao MPU antes do termo do presente processo.

12 Nestas circunstâncias, a Court of Session (Scotland) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Segundo uma interpretação correta do direito da União relativo à organização comum do mercado vitivinícola, designadamente do [regulamento 'OCM única'] um Estado-Membro pode licitamente adotar uma medida nacional que fixe um preço mínimo de venda a retalho para o vinho em função do teor alcoólico do produto vendido e que, deste modo, constitua um desvio ao princípio da livre formação de preços pelas forças de mercado que caracteriza o mercado vitivinícola?

2) No caso de uma justificação invocada nos termos do artigo 36.º TFUE, em que:

   i) [um] Estado-Membro concluiu que, no interesse da proteção da saúde humana, é oportuno aumentar o custo do consumo de um produto, neste caso, bebidas alcoólicas, para os consumidores ou para um grupo de consumidores; e

   ii) se trata de um produto que o Estado-Membro pode sujeitar a impostos especiais sobre o consumo ou a outros impostos (incluindo impostos ou taxas baseados no teor ou volume alcoólico ou no valor do produto, ou numa combinação deste tipo de medidas fiscais),

   o direito da União permite, e, na afirmativa, em que condições, que um Estado-Membro não adote tais medidas fiscais de aumento do preço pago pelo consumidor e opte por medidas legislativas de fixação de preços mínimos de venda a retalho que distorcem as trocas comerciais e a concorrência na União?

3) Quando o juiz de um Estado-Membro é chamado a pronunciar-se sobre a questão de saber se uma medida legislativa nacional que constitui uma restrição quantitativa às trocas comerciais incompatível com o artigo 34.º TFUE pode, ainda assim, ser justificada nos termos do artigo 36.º TFUE por razões de proteção da saúde humana, está limitado na sua análise unicamente às informações, provas ou outros elementos de que o legislador dispunha e que analisou quando adotou a referida medida? Em caso de resposta negativa, a que outras restrições poderá estar sujeita a competência do juiz para analisar quaisquer elementos ou provas disponíveis apresentados pelas partes no momento em que o litígio lhe é submetido?

4) Quando, no âmbito da interpretação e aplicação do direito da União, um juiz de um Estado-Membro é chamado a pronunciar-se sobre o argumento aduzido pelas autoridades nacionais de que uma medida que constituiria uma restrição quantitativa na aceção do artigo 34.º TFUE se justifica enquanto derrogação admitida [pelo artigo 36.º TFUE] no interesse da proteção da saúde humana, […] em que medida esse juiz deve, ou pode, formar, com base nos elementos ao seu dispor, uma opinião objetiva quanto à eficácia da referida medida na concretização dos objetivos prosseguidos, à possibilidade de adoção de outras medidas cujos efeitos, pelo menos equivalentes, sejam menos perturbadoras da concorrência na União e à proporcionalidade da referida medida?

5) Ao analisar (no âmbito de um litígio em que está em causa a justificação de uma medida por razões de proteção da saúde humana nos termos do artigo 36.º TFUE) a existência de uma outra medida alternativa que não restrinja, ou que restrinja menos, as trocas comerciais e a concorrência no interior da União, essa medida alternativa pode ser legitimamente afastada com o fundamento de que os seus efeitos podem não ser exatamente equivalentes aos da medida controvertida ao abrigo do artigo 34.º TFUE, embora possa comportar benefícios adicionais e prosseguir um objetivo mais amplo e abrangente?

6) Para apreciar se uma medida nacional, que se reconheceu ou declarou que constitui uma restrição quantitativa na aceção do artigo 34.º [TFUE] e para a qual foi apresentada uma justificação nos termos do artigo 36.º [TFUE] e, em especial, para apreciar a sua proporcionalidade, até que ponto o juiz chamado a pronunciar-se pode ter em conta a sua própria apreciação acerca da natureza e do grau de infração da referida medida enquanto restrição quantitativa contrária ao artigo 34.º [TFUE]?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

13 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o regulamento «OCM única» deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma medida nacional, como a que está em causa no processo principal, que impõe um MPU para a venda a retalho de vinhos.

14 A título preliminar, há que recordar que, em conformidade com o artigo 40.º, n.º 2, TFUE, a organização comum dos mercados agrícolas (a seguir «OCM») pode abranger todas as medidas necessárias, nomeadamente regulamentações dos preços, para atingir os objetivos da política agrícola comum (PAC) definidos no artigo 39.º TFUE.

15 Além disso, como enunciado no seu considerando 3, o regulamento «OCM única» visa estabelecer uma OCM para todos os produtos agrícolas enumerados no anexo I dos Tratados UE e FUE, entre os quais se inclui o vinho.

16 Baseando-se na jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à legislação da Comunidade Europeia em vigor nos anos 80 que regulava a OCM vitivinícola, os recorrentes no processo principal sustentam, a este respeito, que o regulamento «OCM única» constitui um sistema completo de regulação do mercado comum vitivinícola, nomeadamente em matéria de preços. Nestas condições, os Estados-Membros não podem adotar uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal. Em especial, consideram que a proibição de os Estados-Membros imporem medidas unilaterais que fixam os preços de venda a retalho de vinhos decorre expressamente do artigo 167.º, n.º 1, alínea b), do referido regulamento.

17 Contudo, há que observar que, como acertadamente indica a Comissão nas suas observações escritas, o regulamento «OCM única» não inclui disposições que autorizem a fixação dos preços de venda a retalho de vinhos, tanto a nível nacional como da União, nem disposições que proíbam os Estados-Membros de adotar medidas nacionais que fixem esses preços.

18 Com efeito, embora o artigo 167.º, n.º 1, alínea b), do referido regulamento preveja expressamente que os Estados-Membros produtores não podem permitir a fixação de preços, mesmo que seja a título indicativo ou de recomendação, fá-lo unicamente no âmbito do estabelecimento de regras de comercialização para regular a oferta, nomeadamente mediante decisões adotadas pelas organizações interprofissionais no mercado comum do vinho.

19 Consequentemente, os Estados-Membros continuam, em princípio, a ser competentes para adotar determinadas medidas que não estejam previstas no regulamento «OCM única» sempre que essas medidas não sejam suscetíveis de derrogar ou violar o referido regulamento ou de obstar ao seu bom funcionamento (v., neste sentido, acórdão Kuipers, C-283/03, EU:C:2005:314, n.º 37 e jurisprudência aí referida).

20 No que se refere à fixação de um preço mínimo, como salientou o advogado-geral nos n.ºs 31 e 37 das suas conclusões, não havendo um mecanismo de fixação de preços, a livre determinação do preço de venda com base na livre concorrência é uma componente do regulamento «OCM única» e constitui a expressão do princípio da livre circulação de mercadorias em condições de concorrência efetiva.

21 No processo principal, cabe salientar que a fixação de um MPU tem por efeito o preço de venda a retalho de vinhos produzidos localmente ou importados não poder, em qualquer caso, ser inferior a esse preço mínimo obrigatório. Uma tal medida é, assim, suscetível de afetar as relações concorrenciais, impedindo que alguns produtores ou importadores beneficiem de preços de custo

inferiores para oferecerem preços de venda a retalho mais vantajosos (v., neste sentido, acórdãos Comissão/França, C-197/08, EU:C:2010:111, n.º 37, e Comissão/Irlanda, C-221/08, EU:C:2010:113, n.º 40).

22 Ora, a este respeito, o Tribunal de Justiça já declarou que as organizações comuns de mercado se fundam no princípio de um mercado aberto, ao qual qualquer produtor tem livremente acesso em condições de concorrência efetiva (acórdão Milk Marque e National Farmers' Union, C-137/00, EU:C:2003:429, n.º 59 e jurisprudência aí referida).

23 Por outro lado, importa recordar que um dos objetivos da PAC é a manutenção da concorrência efetiva nos mercados dos produtos agrícolas (acórdão Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou, C-373/11, EU:C:2013:567, n.º 37), o que se reflete em vários considerandos do regulamento «OCM única», como os considerandos 15, 43, 172 e 174.

24 Consequentemente, há que declarar que a regulamentação nacional em causa no processo principal, que impõe um MPU para a venda a retalho de vinhos, é suscetível de violar o regulamento «OCM única» dado que uma medida desse tipo é contrária ao princípio da livre determinação dos preços de venda dos produtos agrícolas com base na livre concorrência em que assenta esse regulamento.

25 Contudo, o Lord Advocate alega que o referido regulamento não impede que as autoridades escocesas adotem a medida em causa no processo principal, uma vez que esta medida prossegue o objetivo da proteção da saúde e da vida das pessoas através da luta contra o abuso de álcool, objetivo a que o regulamento «OCM única» não faz diretamente referência.

26 Com efeito, há que observar que o estabelecimento de uma OCM não impede os Estados-Membros de aplicarem as regras nacionais que prossigam objetivos de interesse geral diversos dos visados por essa OCM, mesmo que tais regras sejam suscetíveis de afetar o funcionamento do mercado comum no setor em causa (v. acórdão Hammarsten, C-462/01, EU:C:2003:33, n.º 31 e jurisprudência aí referida).

27 Nestas condições, um Estado-Membro pode invocar o objetivo da proteção da saúde e da vida das pessoas para justificar uma medida como a que está em causa no processo principal, que é contrária ao sistema da livre determinação dos preços em condições de concorrência efetiva, em que assenta o regulamento «OCM única».

28 Uma medida restritiva como a prevista na regulamentação em causa no processo principal deve, contudo, cumprir as condições de proporcionalidade que resultam da jurisprudência do Tribunal de Justiça, ou seja, ser adequada para garantir a realização do objetivo prosseguido e não ultrapassar o necessário para o atingir (v., por analogia, acórdão Berlington Hungary e o., C-98/14, EU:C:2015:386, n.º 64), aspeto que o Tribunal de Justiça examinará no âmbito da segunda à sexta questões, que se referem especificamente à análise da proporcionalidade dessa regulamentação. Há que salientar que, em todo o caso, o exame da proporcionalidade deve ser feito tendo em conta, em especial, os objetivos da PAC e o bom funcionamento da OCM, o que impõe uma ponderação entre esses objetivos e o prosseguido pela referida regulamentação, ou seja, a proteção da saúde pública.

29 Assim, há que responder à primeira questão que o regulamento «OCM única» deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma medida nacional, como a que está em causa no processo principal, que impõe um MPU para a venda a retalho de vinhos, desde que essa medida seja efetivamente adequada para garantir o objetivo de proteção da saúde e da vida das pessoas e, tendo em conta os objetivos da PAC e o bom funcionamento da OCM, não ultrapasse o necessário para atingir o referido objetivo de proteção da saúde e da vida das pessoas.

Quanto à segunda e quinta questões

30 Com as suas segunda e quinta questões, que devem ser examinadas em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se os artigos 34.° TFUE e 36.° TFUE devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a que um Estado-Membro, para prosseguir o objetivo de proteção da saúde e da vida das pessoas através do aumento do preço do consumo de álcool, opte por uma regulamentação, como a que está em causa no processo principal, que impõe um MPU para a venda a retalho das bebidas alcoólicas e rejeita uma medida menos restritiva das trocas comerciais e da concorrência na União, como o aumento dos impostos especiais sobre o consumo, pelo facto de esta última medida poder trazer benefícios adicionais e prosseguir um objetivo mais amplo e abrangente do que a medida escolhida.

31 A título preliminar, há que salientar que resulta de jurisprudência constante que toda e qualquer medida de um Estado-Membro suscetível de entravar, direta ou indiretamente, efetiva ou potencialmente, o comércio na União deve ser considerada uma medida de efeito equivalente a restrições quantitativas na aceção do artigo 34.º TFUE (v., nomeadamente, acórdãos Dassonville, 8/74, EU:C:1974:82, n.º 5, e Juvelta, C-481/12, EU:C:2014:11, n.º 16).

32 Como o advogado—geral salientou nos n.ºs 59 e 60 das suas conclusões, pelo simples facto de impedir que o preço de custo inferior dos produtos importados se possa repercutir no preço de venda ao consumidor, a regulamentação em causa no processo principal é suscetível de entravar o acesso ao mercado britânico das bebidas alcoólicas legalmente comercializadas nos Estados-Membros diferentes do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte e constitui, assim, uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa na aceção do artigo 34.º TFUE (v., neste sentido, acórdãos Comissão/Itália, C-110/05, EU:C:2009:66, n.º 37; ANETT, C-456/10, EU:C:2012:241, n.º 35; e Vilniaus energija, C-423/13, EU:C:2014:2186, n.º 48), o que, de resto, não é contestado pelo órgão jurisdicional de reenvio nem pelas partes que apresentaram observações no presente processo.

33 Segundo jurisprudência constante, uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa à importação só pode ser justificada, nomeadamente, por razões de proteção da saúde e da vida das pessoas, na aceção do artigo 36.º TFUE, se essa medida for adequada para garantir a realização do objetivo prosseguido e não ultrapassar o necessário para o alcançar (v., neste sentido, acórdão ANETT, C-456/10, EU:C:2012:241, n.º 45 e jurisprudência aí referida).

34 No que se refere ao objetivo prosseguido pela regulamentação nacional em causa no processo principal, o órgão jurisdicional de reenvio indica que decorre das notas explicativas que acompanham o projeto da Lei de 2012 submetido ao Parlamento escocês e de um estudo recente, intitulado «Business and Regulatory Impact Assessment», que esta regulamentação tem um duplo objetivo, o de reduzir, especificamente, o consumo de álcool de quem o consome de forma perigosa ou nociva, mas também, em geral, o consumo de álcool da população. Na audiência no Tribunal de Justiça, o Lord Advocate confirmou esse duplo objetivo, que, ao visar toda a população, tem como destinatários, pelo menos a título não prioritário, quem consome álcool de forma moderada.

35 Há, assim, que observar que a regulamentação em causa no processo principal prossegue, em termos mais gerais, o objetivo de proteção da saúde e da vida das pessoas, que ocupa o primeiro lugar entre os bens ou interesses protegidos pelo artigo 36.º TFUE. A este respeito, compete aos Estados-Membros, dentro dos limites impostos pelo Tratado, decidir a que nível pretendem assegurar a sua proteção (acórdão Rosengren e o., C-170/04, EU:C:2007:313, n.º 39 e jurisprudência aí referida).

36 No que respeita à aptidão dessa regulamentação para atingir esse objetivo de proteção da saúde e da vida das pessoas, há que observar que, como o advogado-geral salientou no n.º 127 das suas conclusões, não é irrazoável considerar que uma medida que fixa um preço mínimo de venda das

bebidas alcoólicas, que visa especialmente aumentar o preço das bebidas alcoólicas baratas, é adequada para reduzir o consumo de álcool, em geral, e o consumo perigoso ou nocivo, em especial, dado que quem assim consome compra em larga medida bebidas alcoólicas de baixo custo.

37 Por outro lado, há que recordar que uma medida restritiva só pode ser considerada adequada para garantir a realização do objetivo invocado se responder efetivamente à intenção de o atingir de uma maneira coerente e sistemática (v., neste sentido, acórdão Kakavetsos-Fragkopoulos, C-161/09, EU:C:2011:110, n.º 42, e, por analogia, acórdão Berlington Hungary e o., C-98/14, EU:C:2015:386, n.º 64).

38 A este respeito, decorre dos elementos dos autos remetidos ao Tribunal de Justiça, das observações do Lord Advocate e da discussão na audiência que a regulamentação nacional em causa no processo principal se insere numa estratégia política mais geral que visa combater os efeitos devastadores causados pelo álcool. Com efeito, a imposição de um MPU, que esta regulamentação prevê, constitui uma das 40 medidas que têm por objetivo reduzir, de forma coerente e sistemática, o consumo de álcool da população escocesa no seu conjunto, independentemente do lugar ou das modalidades do referido consumo.

39 Daqui resulta que a regulamentação nacional em causa no processo principal é adequada para atingir o objetivo que prossegue.

40 No que se refere à questão de saber se a referida regulamentação nacional não vai além do necessário para proteger eficazmente a saúde e a vida das pessoas, há que recordar que, no caso em apreço, esta análise também deve ser feita, como recordado no n.º 28 do presente acórdão, à luz dos objetivos da PAC e do bom funcionamento da OCM. Todavia, dada a questão examinada no presente caso, esta análise deverá ser efetuada tendo em conta a proporcionalidade no âmbito do artigo 36.º TFUE e não deverá, assim, ser efetuada separadamente.

41 Além disso, importa salientar que uma regulamentação ou uma prática nacionais não beneficiam da derrogação do artigo 36.º TFUE quando a saúde e a vida das pessoas possam ser protegidas de forma igualmente eficaz por medidas menos restritivas das trocas na União (acórdão Rosengren e o., C-170/04, EU:C:2007:313, n.º 43 e jurisprudência aí referida).

42 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio refere-se de maneira específica a uma medida fiscal, como uma tributação acrescida das bebidas alcoólicas, considerando que ela poderia atingir de uma forma tão eficaz como uma medida de fixação de um MPU o objetivo de proteção da saúde e da vida das pessoas e ser ao mesmo tempo menos restritiva da livre circulação de mercadorias. No entanto, entre as partes que apresentaram observações não existe consenso sobre a questão.

43 A este respeito, há que indicar, antes de mais, como o advogado-geral salientou no n.º 143 das suas conclusões, que o direito da União não se opõe, em princípio, a uma tributação acrescida das bebidas alcoólicas. Os Estados-Membros conservam uma margem de apreciação suficiente para proceder a um aumento geral dos impostos especiais sobre o consumo, com vista a prosseguir, nomeadamente, a realização de objetivos específicos em matéria de saúde pública.

44 Seguidamente, há que observar que uma regulamentação fiscal constitui um instrumento importante e eficaz da luta contra o consumo de bebidas alcoólicas e, assim, de proteção da saúde pública. O objetivo de assegurar que os preços dessas bebidas sejam fixados a níveis elevados pode ser adequadamente conseguido através de uma tributação acrescida dos mesmos, devendo, mais cedo ou mais tarde, os aumentos dos impostos especiais traduzir-se numa subida dos preços de venda a retalho, sem que tal afete a liberdade de determinação dos preços (v., por analogia, acórdãos Comissão/Grécia, C-216/98, EU:C:2000:571, n.º 31, e Comissão/França, C-197/08, EU:C:2010:111, n.º 52).

45 A este respeito, há que precisar que, contrariamente ao que alega o Lord Advocate, o facto de a jurisprudência referida no número anterior se referir aos produtos do tabaco não impede a sua aplicação ao processo principal, relativo ao comércio das bebidas alcoólicas. Com efeito, no âmbito das medidas nacionais cujo objetivo é a proteção da saúde e da vida das pessoas, e independentemente das especificidades próprias de cada produto, o aumento do preço das bebidas alcoólicas pode ser obtido, como no caso dos produtos do tabaco, por uma tributação acrescida.

46 Ora, uma medida fiscal que aumente a tributação das bebidas alcoólicas é suscetível de ser menos restritiva do comércio desses produtos na União do que uma medida que impõe um MPU. Com efeito, como recordado no n.º 21 do presente acórdão, esta última medida, ao contrário do que se verifica com um aumento da tributação dos referidos produtos, limita consideravelmente a liberdade de os operadores económicos fixarem os seus preços de venda a retalho e, consequentemente, constitui um obstáculo sério ao acesso ao mercado britânico das bebidas alcoólicas legalmente comercializadas nos Estados-Membros diferentes do Reino Unido e à livre concorrência nesse mercado.

47 Por último, no que se refere à questão de saber se é possível rejeitar as medidas fiscais em benefício da adoção de um MPU, pelo facto de as primeiras não permitirem atingir de maneira tão eficaz o objetivo prosseguido, cabe salientar que o facto de uma tributação acrescida levar a um aumento generalizado dos preços dessas bebidas que afeta quer quem consome álcool de forma moderada quer quem o faz de forma perigosa ou nociva não parece, tendo em conta o duplo objetivo prosseguido pela regulamentação nacional em causa no processo principal, tal como recordado no n.º 34 do presente acórdão, conduzir à conclusão de que a referida tributação acrescida é menos eficaz do que a medida adotada.

48 Muito pelo contrário, como o advogado-geral salientou no n.º 150 das suas conclusões, nessas condições, o facto de uma medida de tributação acrescida ser suscetível de oferecer benefícios adicionais em relação à imposição de um MPU ao contribuir para a realização do objetivo geral da luta contra o abuso de álcool não só não poderia constituir um motivo para rejeitar essa medida como constituiria, de facto, um elemento determinante que justificaria a escolha desta medida em vez da que impõe um MPU.

49 Cabe, todavia, ao órgão jurisdicional de reenvio, que é o único a dispor de todos os elementos de direito e de facto que caracterizam as circunstâncias do caso no processo principal, determinar se uma medida diferente da prevista pela regulamentação nacional em causa no processo principal, como a tributação acrescida das bebidas alcoólicas, é suscetível de proteger a saúde e a vida das pessoas de maneira tão eficaz como esta regulamentação, sendo, ao mesmo tempo, menos restritiva do comércio desses produtos na União.

50 Resulta destas considerações que há que responder à segunda e quinta questões que os artigos 34.° TFUE e 36.° TFUE devem ser interpretados no sentido de que se opõem a que um Estado-Membro, para prosseguir o objetivo de proteção da saúde e da vida das pessoas através do aumento do preço do consumo de álcool, opte por uma regulamentação, como a que está em causa no processo principal, que impõe um MPU para a venda a retalho das bebidas alcoólicas e rejeita uma medida menos restritiva das trocas comerciais e da concorrência na União. Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se é esse o caso à luz de uma análise circunstanciada de todos os elementos relevantes do processo que lhe foi submetido. O simples facto de esta última medida poder trazer benefícios adicionais ao objetivo da luta contra o abuso de álcool e de o satisfazer mais amplamente não pode justificar a sua rejeição.

Quanto à quarta e sexta questões

51 Com a sua quarta e sexta questões, que devem ser examinadas em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, em substância, sobre a interpretação a dar ao artigo 36.º TFUE no que se refere ao grau de intensidade da fiscalização da proporcionalidade que esse órgão jurisdicional deve efetuar quando examina uma regulamentação nacional tendo em conta a justificação relativa à proteção da saúde e da vida das pessoas, na aceção desse artigo.

52 Há que salientar que, à luz da jurisprudência referida no n.º 35 do presente acórdão, cabe aos Estados-Membros decidir a que nível pretendem assegurar a proteção da saúde e da vida das pessoas na aceção do artigo 36.º TFUE, tendo em conta as exigências da livre circulação de mercadorias na União.

53 Quando uma proibição como a que resulta da regulamentação nacional em causa no processo principal constitui uma exceção ao princípio da livre circulação de mercadorias, compete às autoridades nacionais demonstrar que a referida regulamentação respeita o princípio da proporcionalidade, ou seja, que é necessária para realizar o objetivo invocado, e que este objetivo não poderia ser atingido através de proibições ou limitações de menor amplitude ou suscetíveis de afetar menos o comércio na União (v., neste sentido, acórdãos Franzén, C-189/95, EU:C:1997:504, n.os 75 e 76, e Rosengren e o., C-170/04, EU:C:2007:313, n.º 50).

54 A este respeito, as razões justificativas suscetíveis de ser invocadas por um Estado-Membro devem ser acompanhadas das provas apropriadas ou de uma análise da adequação e da proporcionalidade da medida restritiva adotada por esse Estado, bem como dos elementos precisos que permitam sustentar a sua argumentação (v., neste sentido, acórdãos Lindman, C-42/02, EU:C:2003:613 n.º 25; Comissão/Bélgica, C-227/06, EU:C:2008:160, n.º 63; e ANETT, C-456/10, EU:C:2012:241, n.º 50).

55 Deve, contudo, salientar-se que este ónus da prova não pode ir até à exigência de que, quando adotem uma regulamentação nacional que impõe uma medida como o MPU, as autoridades nacionais competentes demonstrem, de forma positiva, que nenhuma outra medida imaginável permite realizar o objetivo legítimo prosseguido nas mesmas condições (v., neste sentido, acórdão Comissão/Itália, C-110/05, EU:C:2009:66, n.º 66).

56 Neste contexto, cabe ao órgão jurisdicional nacional chamado a fiscalizar a legalidade da regulamentação nacional em causa verificar a pertinência dos elementos de prova apresentados pelas autoridades nacionais competentes para aferir a conformidade desta regulamentação com o princípio da proporcionalidade. Com base nesses elementos de prova, esse órgão jurisdicional deve, em especial, examinar de forma objetiva se os elementos de prova apresentados pelo Estado-Membro em causa permitem razoavelmente considerar que os meios escolhidos são adequados para realizar os objetivos prosseguidos e a possibilidade de os atingir através de medidas menos restritivas da livre circulação de mercadorias.

57 No presente caso, no âmbito desse exame, o órgão jurisdicional de reenvio pode ter em conta a eventual existência de incertezas científicas quanto aos efeitos concretos e efetivos sobre o consumo de álcool de uma medida como o MPU para atingir o objetivo prosseguido. Como o advogado-geral salientou no n.º 85 das suas conclusões, o facto de a regulamentação nacional prever que a fixação de um MPU terminará no prazo de seis anos a contar da entrada em vigor do decreto MPU, a não ser que o Parlamento escocês decida mantê-lo, constitui um elemento que o órgão jurisdicional de reenvio também pode tomar em consideração.

58 O referido órgão jurisdicional deve também avaliar a natureza e o alcance da restrição à livre circulação de mercadorias resultante de uma medida como o MPU, quando proceder à sua comparação com outras medidas possíveis que afetem menos o comércio na União, e a incidência da mesma no bom funcionamento da OCM, uma vez que esta avaliação é inerente ao exame da proporcionalidade.

59 Decorre destas considerações que o artigo 36.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que, quando examina uma regulamentação nacional à luz da justificação relativa à proteção da saúde e da vida das pessoas, na aceção desse artigo, um órgão jurisdicional nacional deve examinar de maneira objetiva se os elementos de prova apresentados pelo Estado-Membro em causa permitem razoavelmente considerar que os meios escolhidos são adequados para realizar os objetivos prosseguidos e a possibilidade de os atingir através de medidas menos restritivas da livre circulação de mercadorias e da OCM.

Quanto à terceira questão

60 Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 36.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que a fiscalização da proporcionalidade de uma medida nacional, como a que está em causa no processo principal, está limitada apenas às informações, provas, ou outros elementos de que o legislador nacional dispunha quando adotou essa medida.

61 O referido órgão jurisdicional salienta o desacordo existente entre as partes no processo principal no que respeita à data relativamente à qual deve ser apreciada a legalidade da medida nacional em causa. Assim, questiona-se sobre os elementos e as provas que deve examinar no âmbito da apreciação relativa à justificação desta medida à luz do artigo 36.º TFUE, quando novos estudos, que não foram examinados pelo legislador nacional no momento da adoção da referida medida, estão, atualmente, à disposição do mesmo órgão jurisdicional.

62 Antes de mais, há que salientar que as exigências do direito da União devem ser respeitadas em qualquer momento pertinente, tanto no momento da adoção como da entrada em vigor ou da aplicação ao caso concreto de uma medida (acórdão Seymour-Smith e Perez, C-167/97, EU:C:1999:60, n.º 45).

63 No caso em apreço, há que observar que o órgão jurisdicional nacional é chamado a examinar a conformidade da regulamentação nacional em causa no processo principal com o direito da União apesar de esta não ter entrado em vigor na ordem jurídica nacional. Consequentemente, o referido órgão jurisdicional deve apreciar a conformidade dessa regulamentação com o direito da União quando se pronuncia.

64 No âmbito dessa apreciação, o órgão jurisdicional de reenvio deve ter em consideração todas informações, provas ou outros elementos relevantes de que tenha conhecimento nas condições previstas no seu direito nacional. Essa apreciação impõe-se tanto mais numa situação como a que está em causa no processo principal, em que parece haver incertezas científicas quanto aos efeitos efetivos das medidas previstas pela regulamentação nacional cuja legalidade está sujeita à fiscalização do órgão jurisdicional de reenvio.

65 Consequentemente, há que responder à terceira questão que o artigo 36.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que a fiscalização da proporcionalidade de uma medida nacional, como a que está em causa no processo principal, não está limitada apenas às informações, provas ou outros elementos de que o legislador nacional dispunha quando adotou essa medida. Em circunstâncias como as do processo principal, a fiscalização da conformidade da referida medida com o direito da União deve ser efetuada com base nas informações, provas ou outros elementos de que o órgão jurisdicional nacional dispõe quando se pronuncia, nas condições previstas no seu direito nacional.

Quanto às despesas

66 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) declara:

1) **O Regulamento (UE) n.º 1308/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece uma organização comum dos mercados dos produtos agrícolas e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 922/72 (CEE) n.º 234/79 (CE) n.º 1037/2001 e (CE) n.º 1234/2007 do Conselho, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma medida nacional, como a que está em causa no processo principal, que impõe um preço mínimo por unidade de álcool para a venda a retalho de vinhos, desde que essa medida seja efetivamente adequada para garantir o objetivo de proteção da saúde e da vida das pessoas e, tendo em conta os objetivos da política agrícola comum e do bom funcionamento da organização comum dos mercados agrícolas, não ultrapasse o necessário para atingir o referido objetivo de proteção da saúde e da vida das pessoas.**

2) **Os artigos 34.° TFUE e 36.° TFUE devem ser interpretados no sentido de que se opõem a que um Estado-Membro, para prosseguir o objetivo da proteção da saúde e da vida das pessoas através do aumento do preço do consumo de álcool, opte por uma regulamentação, como a que está em causa no processo principal, que impõe um preço mínimo por unidade de álcool para a venda a retalho das bebidas alcoólicas e rejeita uma medida menos restritiva das trocas comerciais e da concorrência na União Europeia. Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se é esse o caso à luz de uma análise circunstanciada de todos os elementos relevantes do processo que lhe foi submetido. O simples facto de esta última medida poder trazer benefícios adicionais ao objetivo da luta contra o abuso de álcool e de o satisfazer mais amplamente não pode justificar a sua rejeição.**

3) **O artigo 36.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que, quando examina uma regulamentação nacional à luz da justificação relativa à proteção da saúde e da vida das pessoas, na aceção desse artigo, um órgão jurisdicional nacional deve examinar de maneira objetiva se os elementos de prova apresentados pelo Estado-Membro em causa permitem razoavelmente considerar que os meios escolhidos são aptos para realizar os objetivos prosseguidos e a possibilidade de os atingir através de medidas menos restritivas da livre circulação de mercadorias e da organização comum dos mercados agrícolas.**

4) **O artigo 36.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que a fiscalização da proporcionalidade de uma medida nacional, como a que está em causa no processo principal, não está limitada apenas às informações, provas ou outros elementos de que o legislador nacional dispunha quando adotou essa medida. Em circunstâncias como as do processo principal, a fiscalização da conformidade da referida medida com o direito da União deve ser efetuada com base nas informações, provas ou outros elementos de que o órgão jurisdicional nacional dispõe quando se pronuncia, nas condições previstas no seu direito nacional.**

Assinaturas