Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 23. decembra 2015*

„Predhodno odločanje — Skupna ureditev trgov kmetijskih proizvodov — Uredba (EU) št. 1308/2013 — Prosti pretok blaga — Člen 34 PDEU — Količinske omejitve — Ukrepi z enakim učinkom — Najnižja cena alkoholnih pijač, izračunana na podlagi količine alkohola v proizvodu — Utemeljitev — Člen 36 PDEU — Varovanje zdravja in življenja ljudi — Presoja nacionalnega sodišča“

V zadevi C-333/14,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Court of Session (Scotland) (vrhovno sodišče za civilne zadeve (Škotska), Združeno kraljestvo) z odločbo z dne 3. julija 2014, ki je prispela na Sodišče 8. julija 2014, v postopku

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)

proti

Lord Advocate,

Advocate General for Scotland,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi R. Silva de Lapuerta, predsednica prvega senata v funkciji predsednice drugega senata, J. L. da Cruz Vilaça, A. Arabadžiev, C. Likurgos (poročevalec) in J.-C. Bonichot, sodniki,

generalni pravobranilec: Y. Bot,

sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 6. maja 2015,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za Scotch Whisky Association spiritsEUROPE in Comité de la Communauté économique européenne des Industries et du Commerce des Vins, Vins aromatisés, Vins mousseux, Vins de liqueur et autres Produits de la Vigne (CEEV), C. Livingstone in G. McKinlay, odvetnika, A. O’Neill, QC, J. Holmes in M. Ross, barristers,

* Jezik postopka: angleščina.

— za Lord Advocate S. Bathgate, agentka, skupaj s C. Pang in L. Irvine, odvetnici, in G. Moynihan, QC,

— za vlado Združenega kraljestva C. R. Brodie, S. Behzadi-Spencer in M. Holt, agenti, skupaj z A. Carmichael, barrister,

— za bolgarsko vlado E. Petranova in D. Drambozova, agentki,

— za Irsko E. Creedon, A. Joyce in B. Counihan, agenti, skupaj z B. Dohertyem, barrister,

— za špansko vlado A. Rubio González, agent,

— za nizozemsko vlado M. Bulterman in M. Gijzen, agentki,

— za poljsko vlado B. Majczyna, M. Szwarc, M. Załęska in D. Lutostańska, agenti,

— za portugalsko vlado A. Gameiro in L. Inez Fernandes, agenta,

— za finsko vlado H. Leppo, agentka,

— za švedsko vlado A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, N. Otte Widgren, E. Karlsson in L. Swedenborg, agenti,

— za norveško vlado K. Nordland Hansen in M. Schei, agenta,

— za Evropsko komisijo B. Eggers in G. Wilms, agenta,

— za Nadzorni organ EFTE J.T. Kaasin, M. Moustakali in A. Lewis, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 3. septembra 2015

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago Uredbe (EU) št. 1308/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o vzpostavitvi skupne ureditve trgov kmetijskih proizvodov in razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 922/72, (EGS) št. 234/79, (ES) št. 1037/2001 in (ES) št. 1234/2007 (UL L 347, str. 671, v nadaljevanju: Uredba o enotni SUT) ter členov 34 PDEU in 36 PDEU.

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Scotch Whisky Association, spiritsEUROPE in 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) na eni strani ter Lord Advocate in Advocate General for Scotland na drugi glede veljavnosti nacionalnega zakona in predloga uredbe, ki se nanašata na določitev najnižje cene na enoto alkohola (v nadaljevanju: MPU) za maloprodajo alkoholnih pijač na Škotskem.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 V uvodnih izjavah 15, 43, 172 in 174 Uredbe o enotni SUT je navedeno:

„(15) V tej uredbi bi bilo treba predvideti možnost odpreme proizvodov, odkupljenih z javno intervencijo. Take ukrepe bi bilo treba izvesti na način, s katerim se je mogoče izogniti motnjam na trgu in ki zagotavlja enak dostop do blaga in enako obravnavo kupcev.

[…]

(43) Pomembno je, da se predvidijo podporni ukrepi v vinskem sektorju, ki okrepijo konkurenčne strukture. […]

[…]

(172) Zaradi posebnosti kmetijskega sektorja in njegove odvisnosti od dobrega delovanja celotne verige preskrbe s hrano, tudi učinkovite uporabe pravil o konkurenci za vse povezane sektorje v celotni prehrambni verigi, ki je lahko izrazito skoncentrirana, bi bilo treba posebno pozornost nameniti uporabi pravil o konkurenci, določenih v členu 42 PDEU. […]

[…]

(174) Poseben pristop bi bilo treba dopustiti za organizacije kmetov ali proizvajalcev oziroma njihova združenja, katerih cilj je skupna proizvodnja ali trženje kmetijskih proizvodov ali uporaba skupnih objektov, razen če tako skupno delovanje preprečuje ali izkrivlja konkurenco […]“

4 Člen 167 Uredbe o enotni SUT, naslovljen „Pravila trženja za boljše in stabilnejše delovanje skupnega trga za vino“, v odstavku 1 določa:

„Države članice pridelovalke lahko za boljše in stabilnejše delovanje skupnega trga za vino, vključno z grozdjem, moštom in vinom, iz katerih se to vino pridobiva, zlasti s sklepi, ki jih sprejmejo medpanožne organizacije, priznane v skladu s členoma 157 in 158, določijo pravila trženja za urejanje ponudbe.

Takšna pravila morajo biti sorazmerna z zastavljenim ciljem in ne smejo:

(a) zadevati poslov po prvem trženju zadevnega proizvoda;

(b) omogočati določanja cen, vključno z okvirnimi ali priporočenimi cenami;

[…]“

Pravo Združenega kraljestvo

5 Zakon iz leta 2012 o najnižjih cenah alkoholnih pijač na Škotskem (Alcohol (Minimum Pricing) (Scotland) Act 2012, v nadaljevanju: zakon iz leta 2012) določa določitev MPU, ki jo mora spoštovati vsak imetnik licence, ki se na Škotskem zahteva za maloprodajo alkoholnih pijač.

6 Zakon iz leta 2012 določa, da škotska vlada z uredbo določi MPU. Na tej podlagi je ta vlada za potrditev v škotskemu parlamentu pripravila predlog uredbe, in sicer uredbe iz leta 2013 o najnižji ceni na enoto alkohola na Škotskem (The Alcohol (Minimum Price per Unit) (Scotland) Order 2013, v nadaljevanju: uredba MPU).

7 V skladu s to uredbo se MPU določi v višini 0,50 britanskega funta (GBP) (približno 0,70 EUR). Nato se najnižja prodajna cena proizvoda izračuna s to formulo MPU x S x V x 100, pri čemer je MPU najnižja cena na enoto alkohola, „S“ je vsebnost alkohola „V“ pa pomeni prostornino alkohola, izraženo v litrih.

8 Zakon iz leta 2012 določa, da škotska vlada oceni učinke določitve MPU in parlamentu predloži poročilo po petih letih od začetka veljavnosti zadevne ureditve. Poleg tega ta zakon določa, da določitev MPU preneha veljati v šestih letih od začetka veljavnosti uredbe MPU, razen če parlament odloči, da se ta mehanizem ohrani v veljavi.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

9 Zakon iz leta 2012 je Škotski parlament sprejel, vendar pa so 29. junija 2012 začeli veljati le nekateri njegov „formalni deli“. V skladu s tem zakonom so škotski ministri sprejeli uredbo MPU s katero je MPU določena na 0,50 GBP (približno 0,70 EUR).

10 Škotski ministri so 25. junija 2012 Evropski komisij sporočili to uredbo na podlagi Direktive 98/34/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. junija 1998 o določitvi postopka za zbiranje informacij na področju tehničnih standardov in tehničnih predpisov (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 20, str. 337). Komisija je 25. septembra 2012 izdala mnenje, da zadevni nacionalni ukrep pomeni količinsko omejitev v smislu člena 34 PDEU, ki je ni mogoče utemeljiti na podlagi člena 36 PDEU.

11 Tožeče stranke v glavi stvari so 19. julija 2012 sprožile sodni postopek zaradi izpodbijanja veljavnosti zakona iz leta 2012 in uredbe MPU. Ker na prvi stopnji niso uspele so zoper to odločbo vložile pritožbo pri Court of Session (Scotland) (vrhovno sodišče za civilne zadeve (Škotska)). Poleg tega so škotski ministri zavezali, da dokler ne bo ta postopek končan, določbe glede MPU ne bodo začele veljati.

12 V teh okoliščinah je Court of Session (Scotland) (vrhovno sodišče za civilne zadeve (Škotska)) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je ob pravilni razlagi prava Unije, ki upošteva skupno ureditev trga za vino, zlasti Uredbo o enotni SUT, zakonito, da država članica sprejme nacionalni ukrep, s katerim se predpiše najnižja maloprodajna cena za vino glede na količino alkohola v prodajanem proizvodu in ki tako odstopa od načela prostega oblikovanja cene prek tržnih sil, ki je sicer značilno za trg za vino?

2. Ali je v okviru uveljavljanja utemeljitve v smislu člena 36 PDEU, če:

(i) je država članica ugotovila, da je primerno in v interesu varovanja zdravja ljudi zvišati strošek uživanja nekega proizvoda – v obravnavanem primeru alkoholnih pijač – za potrošnike ali za skupino teh potrošnikov, in

(ii) država članica sme ta proizvod obdavčiti s trošarino ali drugimi davki (vključno z davki ali dajatvami, ki temeljijo na vsebnosti alkohola ali prostornini ali vrednosti ali kombinaciji takih fiskalnih ukrepov),

na podlagi prava Unije dovoljeno, in če, v kakih okoliščinah, da država članica namesto takih fiskalnih metod zvišanja cene za potrošnika raje uporabi zakonodajne ukrepe, s katerimi se določijo najnižje maloprodajne cene, s katerimi se izkrivljata trgovina in konkurenca znotraj Unije?

3. Kadar mora sodišče v državi članici odločiti, ali je mogoče nacionalni zakonodajni ukrep, ki pomeni količinsko omejitev trgovine, ki ni skladen s členom 34 PDEU, zaradi varovanja zdravja ljudi vendarle upravičiti z odstopanjem iz člena 36 PDEU, ali mora to nacionalno sodišče presojati le podatke, dokaze in druga gradiva, ki so bili na voljo zakonodajalcu in ki jih je ta upošteval v času sprejetja zakona? Če je odgovor nikalen, katere druge omejitve se lahko nanašajo na pristojnost nacionalnega sodišča, da presoja vse gradivo ali dokaze, ki so na voljo in ki jih predložijo stranke v času odločanja nacionalnega sodišča?

4. Kadar mora sodišče v državi članici pri razlagi in uporabi prava Unije presojati trditev nacionalnih organov, da je ukrep, ki sicer pomeni količinsko omejitev v smislu člena 34 PDEU, upravičen na podlagi člena 36 PDEU kot odstopanje v interesu varovanja zdravja ljudi, v kakšni meri si mora ali sme nacionalno sodišče na podlagi gradiv, ki jih ima na voljo, izoblikovati objektivno stališče o učinkovitosti tega ukrepa za doseganje zatrjevanega cilja, o možnosti uvedbe vsaj enakovrednih ukrepov, ki manj škodljivo vplivajo na konkurenco znotraj Unije, in o splošni sorazmernosti ukrepa?

5. Ali je (v okviru spora o tem, ali je ukrep upravičen na podlagi člena 36 PDEU iz razloga varovanja zdravja ljudi) pri presoji obstoja alternativnega ukrepa, ki ne škoduje ali vsaj manj škoduje trgovini in konkurenci znotraj Unije, legitimno, da se ta alternativni ukrep ne uporabi, češ da učinki tega alternativnega ukrepa lahko niso popolnoma enakovredni ukrepu, ki se izpodbija na podlagi člena 34 PDEU, vendar pa lahko ima druge dodatne koristi in uresničuje širši splošni cilju?

6. V kolikšni meri sme pri presoji, ali se za nacionalni ukrep, ki je ali se zanj ugotovi, da pomeni količinsko omejitev v smislu člena 34 PDEU, za katero se skuša dokazati utemeljitev iz člena 36 PDEU, in zlasti pri presoji sorazmernosti tega ukrepa, sodišče, ki mora o tem odločiti, upoštevati naravo in obseg, v katerem je ukrep škodljiv kot količinska omejitev, ki krši člen 34 PDEU?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

13 S prvim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba Uredbo o enotni SUT razlagati tako, da nasprotuje nacionalnemu ukrepu, kot je ta iz zadeve v glavni stvari, ki določa MPU za maloprodajo vin.

14 Najprej je treba opozoriti, da v skladu s členom 40(2) PDEU skupna ureditev kmetijskih trgov (v nadaljevanju: SUT) lahko vključuje vse ukrepe, nujne za doseganje ciljev skupne kmetijske politike (SKP) iz člena 39 PDEU, zlasti uravnavanje cen.

15 Poleg tega, kot je navedeno v uvodni izjavi 3 Uredbe o enotni SUT, je namen te uredbe, da se vzpostavi SUT za vse kmetijske proizvode s seznama v Prilogi I k Pogodbi EU in Pogodbi DEU, med katere spada vino.

16 Tožeče stranke iz postopka v glavni stvari se opirajo na sodno prakso Sodišča glede ureditve Evropske skupnosti, ki je veljala v 80-tih letih in je urejala SUT vina, in v zvezi s tem trdijo, da Uredba o enotni SUT pomeni celovit sistem regulacije skupnega trga vina, zlasti na področju cen. V teh okoliščinah naj

države članice ne bi mogle sprejeti nacionalne ureditve, kot je ta iz zadeve v glavni stvari. Zlasti pa naj bi prepoved državam članicam, da sprejmejo enostranske ukrepe določitve maloprodajne cene vin izrecno izhajala iz člena 167(1)(b) te uredbe.

17 Vendar je treba ugotoviti, kot je to pravilno v pisnih stališčih navedla Komisija, da Uredba o enotni SUT nima niti določb, ki bi dovoljevale določitev maloprodajne cene vin bodisi na nacionalni ravni bodisi na ravni Unije, niti določb, ki bi državam članicam prepovedovale, da sprejmejo nacionalne ukrepe, s katerimi se določijo take cene.

18 Čeprav člen 167(1)(b) te uredbe izrecno določa, da države članice proizvajalke ne smejo dovoliti določanja cen, vključno z okvirnimi ali priporočenimi cenam, pa to velja le v okviru določitve tržnih pravil za uravnavanje ponudbe, zlasti s sklepi, ki jih sprejmejo medpanožne organizacije na trgu za vino.

19 Zato države članice načeloma ostajajo pristojne za sprejetje nekaterih ukrepov, ki niso določeni v Uredbi o enotni SUT, pod pogojem da ti ukrepi ne odstopajo ali ne posegajo v to uredbo ali ovirajo njeno dobro delovanje (glej v tem smislu sodbo Kuipers, C-283/03, EU:C:2005:314, točka 37 in navedena sodna praksa).

20 Glede določitve najnižje cene je treba, kot je generalni pravobranilec izpostavil v točkah 31 in 37 sklepnih predlogov, navesti, da je ob neobstoju mehanizma za določanje cen, svobodno določanje prodajnih cen na podlagi svobodne konkurence sestavni del Uredbe o enotni SUT in pomeni odraz načela prostega pretoka blaga v razmerah učinkovite konkurence.

21 V postopku v glavni stvari je treba poudariti, da določitev MPU pomeni, da maloprodajna cena vin, ki se proizvajajo lokalno ali so uvožena, nikakor ne more biti nižja od te obvezne najnižje cene. Tak ukrep torej lahko škodi konkurenci s tem, da nekaterim proizvajalcem ali uvoznikom onemogoča izkoristiti nižje lastne cene, zaradi katerih bi lahko imeli privlačnejše drobnoprodajne cene. (glej v tem smislu sodbi Komisija/Francija, C-197/08, EU:C:2010:111, točka 37, in Komisija/Irska, C-221/08, EU:C:2010:113, točka 40).

22 V zvezi s tem pa je Sodišče že presodilo, da skupne ureditve trgov temeljijo na načelu odprtega trga, do katerega imajo vsi proizvajalci prost dostop v razmerah učinkovite konkurenc (sodba Milk Marque in National Farmers' Union, C-137/00, EU:C:2003:429, točka 59 in navedena sodna praksa).

23 Poleg tega je treba opozoriti, da je eden izmed ciljev SKP ohranitev učinkovite konkurence na trgih kmetijskih proizvodov (sodba Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou, C-373/11, EU:C:2013:567, točka 37), kar se odraža v več uvodnih izjavah Uredbe o enotni SUT, kot so uvodne izjave 15, 43, 172 in 174.

24 Zato je treba ugotoviti, da nacionalna ureditev iz zadeve v glavni stvari, ki predpisuje MPU za maloprodajo vin, lahko posega v Uredbo o enotni SUT, saj je tak ukrep v nasprotju z načelom svobodne določitve prodajnih cen kmetijskih proizvodov na podlagi svobodne konkurence, na katerem ta uredba temelji.

25 Lord Advocate pa navaja, da ta uredba ne preprečuje škotskim organom, da sprejmejo ukrep iz zadeve v glavni stvar, saj je cilj tega ukrepa varovanje zdravja in življenja ljudi z bojem proti zlorabi alkohola, kar pa je cilj, ki ga Uredba o enotni SUT ne zajema neposredno.

26 Ugotoviti je namreč treba, da vzpostavitev SUT državam članicam ne preprečuje, da uporabijo nacionalna pravila, ki uresničujejo cilj v splošnem interesu, ki ni eden izmed tistih, ki jih zajema ta SUT, čeprav imajo ta pravila lahko vpliv na delovanje skupnega trga v zadevnem sektorju (glej sodbo Hammarsten, C-462/01, EU:C:2003:33, točka 31 in navedena sodna praksa).

27 V teh okoliščinah se država članica lahko sklicuje na cilj varovanja zdravja in življenja ljudi, zato da utemelji ukrep, kot je ta iz zadeve v glavni stvari, ki posega v sistem svobodne določitve cen v pogojih učinkovite konkurence, na katerem temelji Uredba o enotni SUT.

28 Omejevalni ukrep, kot je ta, ki je določen v nacionalni ureditvi iz zadeve v glavni stvari, pa mora izpolnjevati pogoje, ki izhajajo iz sodne prakse Sodišča glede njegove sorazmernosti, in sicer mora biti primeren za uresničevanje zastavljenega cilja in ne sme presegati tega, kar je nujno za dosego tega cilja (glej po analogiji sodbo Berlington Hungary in drugi, C-98/14, EU:C:2015:386, točka 64), kar bo Sodišče obravnavalo v okviru vprašanj od drugega do šestega, ki se nanašajo posebej na analizo sorazmernosti te ureditve. Vsekakor pa je treba navesti, da je treba preizkus sorazmernosti opraviti ob upoštevanju, zlasti ciljev SKP in dobrega delovanja SUT, kar zahteva tehtanje med temi cilji in ciljem, ki ga uresničuje ta ureditev, torej varovanje javnega zdravja.

29 Zato je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da se Uredba o enotni SUT razlaga tako, da ne nasprotuje nacionalnemu ukrepu, kot je ta iz zadeve v glavni stvari, ki predpisuje MPU za maloprodajo vin, če je tak ukrep dejansko primeren za zagotovitev doseganja cilja varovanja zdravja in življenja ljudi, in če glede na cilje SKP in dobrega delovanja SUT ne presega tistega, kar je potrebno za doseganje tega cilja varovanja zdravja in življenja oseb.

Drugo in peto vprašanje

30 Z drugim in petim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člena 34 PDEU in 36 PDEU razlagati tako, da ne nasprotujeta temu, da se država članica zaradi uresničevanja cilja varovanja zdravja in življenja ljudi s povišanjem cen porabe alkohola odloči za ureditev, kot je ta iz zadeve v glavni stvari, ki predpisuje MPU za maloprodajo alkoholnih pijač in ne uporabi ukrepa, ki bi manj posegal v trgovino in konkurenco v Uniji, kot je povišanje trošarin, zato ker bi lahko ta slednji ukrep zagotovil dodatne prednosti in uresničeval širši in splošnejši cilj, kot je cilj sprejetega ukrepa.

31 Najprej je treba poudariti, da je iz ustaljene sodne prakse razvidno, da je treba vsak ukrep države članice, ki bi lahko neposredno ali posredno, dejansko ali potencialno oviral trgovino v Uniji, šteti za ukrep z enakim učinkom kot količinske omejitve v smislu člena 34 PDEU (glej zlasti sodbi Dassonville, 8/74, EU:C:1974:82, točka 5, in Juvelta, C-481/12, EU:C:2014:11, točka 16).

32 Kot je generalni pravobranilec navedel v točkah 59 in 60 sklepnih predlogov, že zgolj zato, ker preprečuje, da bi se nižja lastna cena uvoženih proizvodov odrazila v prodajni ceni za potrošnika, ureditev iz zadeve v glavni stvari lahko omejuje dostop alkoholnih pijač, ki se, razen v Združenem kraljestvu Velika Britanija in Severna Irska, legalno prodajajo v drugih državah članicah, do britanskega trga, in torej pomeni ukrep, ki ima enak učinek kot količinska omejitev v smislu člena 34 PDEU (glej v tem smislu sodbe Komisija/Italija, C-110/05, EU:C:2009:66, točka 37; ANETT, C-456/10, EU:C:2012:241, točka 35, in Vilniaus energija, C-423/13, EU:C:2014:2186, točka 48), česar sicer ne prereka niti predložitveno sodišče niti nobena izmed strank, ki so v tej zadevi predložile stališča.

33 V skladu z ustaljeno sodno prakso je ukrep z enakim učinkom kot količinska omejitev uvoza mogoče utemeljiti, med drugim z razlogi varovanja zdravja in življenja ljudi v smislu člena 36 PDEU, le če je ta ukrep primeren za zagotovitev uresničitve zastavljenega cilja in ne presega tega, kar je potrebno, da bi bil dosežen (glej v tem smislu sodbo ANETT, C-456/10, EU:C:2012:241, točka 45 in navedena sodna praksa).

34 Glede cilja, ki mu sledi nacionalna ureditev iz zadeve v glavni stvari, predložitveno sodišče navaja, da je iz pojasnil k predlogu zakona iz leta 2012, predloženega škotskemu parlamentu, ter iz novejše študije z naslovom „Business and Regulatory Impact Assessment“ razvidno, da sta cilja te ureditve dva, in sicer, da se ciljno zmanjša uživanje alkohola potrošnikov, ki se vdajajo nevarnem in škodljivem

uživanju pa tudi, na splošno, zmanjšanje porabe alkohola pri prebivalstvu. Na obravnavi pri Sodišču je Lord Advocate potrdil ta dvojni cilj, ki ob tem, da se nanaša na vse prebivalstvo, sicer neprednostno zadeva tudi pivce, ki uživajo zmerne količine alkohola.

35 Ugotoviti je torej treba, da ureditev iz zadeve v glavni stvari na splošno uresničuje cilj varovanja zdravja in življenja ljudi, ki zaseda prvo mesto med dobrinami in interesi, ki jih varuje člen 36 PDEU. V zvezi s tem države članice v mejah, določenih s Pogodbo, določijo raven, na kateri nameravajo zagotoviti njegovo varovanje (sodba Rosengren in drugi, C-170/04, EU:C:2007:313, točka 39 in navedena sodna praksa).

36 Glede primernosti te ureditve za doseganje tega cilja varovanja zdravja in življenja ljudi je treba ugotoviti, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 127 sklepnih predlogov, da se ne zdi nerazumno stališče, da je ukrep, s katerim se določi najnižja prodajna cena za alkoholne pijače in katerega cilj je zlasti, da se poveča cena poceni alkoholnih pijač, primeren za zmanjšanje porabe alkohola na splošno, posebej pa nevarne ali škodljive porabe, saj pivci, ki se vdajajo taki porabi pretežno kupujejo poceni alkoholne pijače.

37 Poleg tega je treba opozoriti, da se lahko omejevalni ukrep šteje za primeren za uresničevanje navedenega cilja, le če resnično odraža namen doslednega in sistematičnega doseganja tega cilja (glej v tem smislu sodbo Kakavetsos-Fragkopoulos, C-161/09, EU:C:2011:110, točka 42, in po analogiji sodbo Berlington Hungary in drugi, C-98/14, EU:C:2015:386, točka 64).

38 Glede tega iz elementov v spisu, ki je bil predložen Sodišču, ter stališč Lord Advocate in razprav na obravnavi izhaja, da se nacionalna ureditev iz zadeve v glavni stvari umešča v širšo politično strategijo, katere namen je boj proti uničujočim posledicam, ki jih povzroča alkohol. Določitev MPU, ki jo predpisuje ta ureditev, namreč pomeni enega izmed štiridesetih ukrepov, katerih cilj je, da se dosledno in sistematično zmanjša poraba alkohola pri škotskem prebivalstvu v celoti, ne glede na kraj in način te porabe.

39 Iz tega sledi, da je nacionalna ureditev iz zadeve v glavni stvari primerna za doseganje zastavljenega cilja.

40 Kar zadeva vprašanje, ali ta nacionalna ureditev ne presega tega, kar je potrebno za učinkovito varovanje zdravja in življenja ljudi, je treba opozoriti, da je treba v konkretnem primeru to analizo opraviti tudi glede na cilje SKP in dobrega delovanja SUT, kot je bilo opozorjeno v točki 28 te sodbe. Vendar je treba, glede na vprašanje, ki je konkretno obravnavano, to analizo opraviti iz naslova sorazmernosti v okviru člena 36 PDEU in se torej ne opravi posebej.

41 Poleg tega je treba poudariti, da nacionalna ureditev ali praksa nista deležni izjeme, določene v členu 36 PDEU, če se zdravje in življenje ljudi lahko enako učinkovito varuje z ukrepi, ki manj omejujejo trgovino v Skupnosti (sodba Rosengren in drugi, C-170/04, EU:C:2007:313, točka 43 in navedena sodna praksa).

42 V zvezi s tem se predložitveno sodišče specifično sklicuje na davčni ukrep, kot je povečano obdavčenje alkoholnih pijač, in meni, da bi se lahko z njim enako učinkovito kot z ukrepom določitve MPU dosegel cilj varovanja zdravja in življenja ljudi, pri čemer je manj omejevalen za prosti pretok blaga. Vendar pa se stranke, ki so predložile stališča, glede tega vprašanja razhajajo.

43 Glede tega je treba najprej, kot je poudaril generalni pravobranilec v točki 143 sklepnih predlogov, navesti, da pravo Unije načeloma ne nasprotuje višji obdavčitvi alkoholnih pijač. Držav članice ohranijo zadostno polje proste presoje, da na splošno povišajo trošarine zlasti zato, da uresničujejo specifične cilje javnega zdravja.

44 Dalje, ugotoviti je treba, da davčna ureditev predstavlja pomemben in učinkovit instrument v boju proti porabi alkoholnih pijač in torej za varovanje javnega zdravja. Cilj, ki je zagotovitev, da so določene visoke cene teh pijač, je mogoče ustrezno doseči z višjo obdavčitvijo teh proizvodov, saj mora povišanje trošarin prej ali slej povzročiti povišanje drobnoprodajnih cen, ne da bi to posegalo v svobodo določanja cen (glej po analogiji sodbi Komisija/Grčija, C-216/98, EU:C:2000:571, točka 31, in Komisija/Francija, C-197/08, EU:C:2010:111, točka 52).

45 Glede tega pa je treba v nasprotju s tem, kar navaja Lord Advocate, pojasniti, da okoliščina, da sodna praksa, navedena v prejšnji točki zadeva tobačne proizvode, ne preprečuje njene uporabe za zadevo v glavni stvari, ki se nanaša na prodajo alkoholnih pijač. V okviru nacionalnih ukrepov, katerih cilj je varovanje zdravja in življenja ljudi, in neodvisno od lastnosti posameznega proizvoda je namreč mogoče doseči povečanje cen alkoholnih pijač, enako kot v primeru tobačnih proizvodov, s povečanim obdavčenjem.

46 Davčni ukrep, s katerim se poveča obdavčenj alkoholnih pijač, pa je lahko manj omejevalen za trgovino s temi proizvodi v Uniji kot ukrep, ki predpisuje MPU. Kot je bilo opozorjeno v točki 21 te sodbe, namreč ta slednji ukrep, v nasprotju z povečanjem obdavčenja teh proizvodov, močno omejuje svobodo gospodarskih subjektov, da določijo svojo maloprodajno ceno, in zato pomeni resno oviro za dostop alkoholnih pijač, ki se, razen v Združenem kraljestvu Velika Britanija in Severna Irska, legalno prodajajo v državah članicah, do britanskega trga in konkurenci na tem trgu.

47 Nazadnje, glede vprašanja, ali je mogoče zavrniti uporabo davčnih ukrepov in namesto tega sprejeti MPU, ker naj prvi ne bi omogočali, da se enako učinkovito doseže zastavljeni cilj, je treba poudariti, da se ne zdi, da bi okoliščina, da povečana obdavčitev alkoholnih pijač povzroči splošno povečanje cen teh pijač, kar zadeva tako pivce, ki užijejo zmerne količine alkohola, in tiste, ki se vdajajo nevarni in škodljivi porabi, glede na cilja, ki se uresničujeta z nacionalno ureditvijo iz zadeve v glavni stvari, kot sta navedena v točki 34 te sodbe, vodila do sklepa, da je tako povečano obdavčenje manj učinkovito kot uporabljeni ukrep.

48 Nasprotno, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 150 sklepnih predlogov, v takih okoliščinah dejstvo, da lahko zaradi ukrepa višje obdavčitve nastanejo dodatne prednosti v primerjavi z določitvijo MPU, pri čemer se prispeva k uresničevanju splošnega cilja boja proti zlorabi alkohola, ne le da ne more biti razlog za zavrnitev takega ukrepa, temveč dejansko pomeni element, ki upravičuje sprejetje tega ukrepa in ne ukrepa, s katerim se naloži MPU.

49 Vendar pa mora predložitveno sodišče, ki edino razpolaga z vsemi dejanskimi in pravnimi elementi okoliščin zadeve v glavni stvari, ugotoviti, ali lahko drug ukrep, kot je tisti določen z nacionalno ureditvijo iz zadeve v glavni stvari, in sicer, kot je povečano obdavčenje alkoholnih pijač, varuje zdravje in življenje ljudi enako učinkovito kot ta ureditev, pri čemer je manj omejevalen za trgovino s temi proizvodi v Uniji.

50 Iz zgoraj navedenih preudarkov je razvidno, da je treba na drugo in peto vprašanje odgovoriti, da se člena 34 PDEU in 36 PDEU razlagata tako, da nasprotujeta temu, da se država članica zaradi uresničevanja cilja varovanja zdravja in življenja ljudi s povišanjem cen porabe alkohola odloči za ureditev, kot je ta iz zadeve v glavni stvari, ki predpisuje MPU za maloprodajo alkoholnih pijač, in ne uporabi ukrepa, ki bi lahko manj omejeval trgovino in konkurenco v Uniji, kot je povišanje trošarin. Predložitveno sodišče mora preveriti, ali je to podano po podrobni analizi vseh upoštevnih elementov zadeve, ki mu je predložena. Zgolj okoliščina, da lahko slednji ukrep zagotovi dodatne prednosti in širše uresničuje cilj boja poti zlorabi alkohola, ne zadostuje za utemeljitev, da se ga ne uporabi.

Četrto in šesto vprašanje

51 S četrtim in šestim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, kako je treba razlagati člen 36 PDEU, kar zadeva stopnjo intenzivnosti preizkusa sorazmernosti, ki ga mora opraviti to sodišče, kadar preizkusi nacionalno ureditev glede na utemeljitev na podlagi varovanja zdravja in življenja ljudi v smislu tega člena.

52 Glede na sodno prakso, navedeno v točki 35 te sodbe, je treba poudariti, da so države članice pristojne za določitev ravni, na kateri želijo zagotavljati varovanje zdravja in življenja ljudi v smislu člena 36 PDEU, pri čemer upoštevajo zahteve prostega pretoka blaga znotraj Unije.

53 Vendar ker je prepoved, kot je ta, ki izhaja iz nacionalne ureditve iz zadeve v glavni stvari, izjema od načela prostega pretoka blaga, morajo nacionalni organi dokazati, da je ta ureditev v skladu z načelom sorazmernosti, torej da je nujna za doseganje cilja, na kateri se sklicuje, in da se tega cilja ne da doseči z milejšimi omejitvami oziroma omejitvami, ki manj prizadenejo trgovino znotraj Unije (glej v tem smislu sodbi Franzén, C-189/95, EU:C:1997:504, točki 75 in 76, ter Rosengren in drugi, C-170/04, EU:C:2007:313, točka 50).

54 V zvezi s tem morajo biti utemeljitvenim razlogom, ki jih država članica lahko uveljavlja, priloženi primerni dokazi ali analiza o primernosti in sorazmernosti omejevalnega ukrepa, ki ga je sprejela ta država, ter natančni podatki v utemeljitev njenih navedb (glej v tem smislu sodbe Lindman, C-42/02, EU:C:2003:613, točka 25; Komisija/Belgija, C-227/06, EU:C:2008:160, točka 63, in ANETT, C-456/10, EU:C:2012:241, točka 50).

55 Vendar je treba poudariti, da to dokazno breme ne more biti takšno, da bi se od pristojnih nacionalnih organov, kadar sprejmejo nacionalno ureditev, s katero se nalaga ukrep, kot je MPU, zahtevalo, naj pozitivno dokažejo, da zastavljenega legitimnega cilja v enakih razmerah ne bi bilo mogoče izpolniti z nobenim drugim ukrepom, ki si ga je mogoče predstavljati (glej v tem smislu sodbo Komisija/Italija, C-110/05, EU:C:2009:66, točka 66).

56 V tem okviru nacionalno sodišče, ki odloča o zakonitosti zadevne nacionalne ureditve, preveri upoštevnost dokazov, ki so jih predložili pristojni nacionalni organi, zato da preveri skladnost te ureditve z načelom sorazmernosti. Na podlagi teh dokazov mora to sodišče zlasti objektivno preučiti, ali je mogoče na podlagi dokazov, ki jih je predložila zadevna država članica, razumno oceniti, da so izbrana sredstva primerna za uresničitev zastavljenih ciljev, pa tudi možnost, da se ti cilji dosežejo z ukrepi, ki manj omejujejo prosti pretok blaga.

57 V obravnavanem primeru lahko v okviru te preučitve predložitveno sodišče upošteva obstoj morebitnih znanstvenih negotovosti glede konkretnih in dejanskih učinkov ukrepa, kot je MPU, na porabo alkohola zaradi uresničitve zastavljenega cilja. Kot je v točki 85 sklepnih predlogov poudaril generalni pravobranilec, okoliščina, da nacionalna ureditev določa, da predpisana MPU neha veljati po šestih letih od začetka veljavnosti uredbe MPU, razen če se škotski parlament odloči, da jo bo ohranil, pomeni element, ki ga predložitveno sodišče lahko prav tako upošteva.

58 To sodišče mora pri primerjavi MPU z drugimi možnimi ukrepi, ki manj vplivajo na trgovino znotraj Unije, tudi oceniti naravo in obseg omejitve prostega pretoka blaga, ki je posledica ukrepa, kot je MPU, ter vpliv takega ukrepa na dobro delovanje SUT, saj je ta ocena neločljivo povezana s preizkusom sorazmernosti.

59 Iz zgoraj navedenih preudarkov izhaja, da je treba člen 36 PDEU razlagati tako, da mora nacionalno sodišče, kadar preuči nacionalno ureditev glede na utemeljitev na podlagi varovanja zdravja in življenja ljudi v smislu tega člena, objektivno preučiti, ali je mogoče na podlagi dokazov, ki jih je predložila zadevna država članica, razumno oceniti, da so izbrana sredstva primerna za uresničitev zastavljenih ciljev, pa tudi možnost, da se ti dosežejo z ukrepi, ki manj omejujejo prosti pretok blaga in SUT.

Tretje vprašanje

60 S tretjim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 36 PDEU razlagati tako, da je preizkus sorazmernosti nacionalnega ukrepa, kot je ta iz zadeve v glavni stvari, omejen le na informacije, dokaze ali drugo gradivo, ki ga je imel na voljo nacionalni zakonodajalec, ko je sprejel tak ukrep.

61 To sodišče poudarja nesoglasje med strankami iz postopka v glavni stvari v zvezi z datumom, glede na kateri je treba presojati zakonitost zadevnega nacionalnega ukrepa. Tako se sprašuje glede gradiva in dokazov, ki jih mora preučiti v okviru presoje v zvezi z utemeljitvijo tega ukrepa na podlagi člena 36 PDEU ob tem, da so nove študije, ki naj jih nacionalni zakonodajalec ne bi preučil ob sprejetju tega ukrepa, sedaj na voljo temu sodišču.

62 Najprej je treba poudariti, da morajo biti zahteve prava Unije spoštovane v vsakem upoštevnem času, ne glede na to, ali je to čas sprejetja ukrepa, njegovega izvajanja ali njegove uporabe za konkretni primer (sodba Seymour-Smith in Perez, C-167/97, EU:C:1999:60, točka 45).

63 Konkretno je treba ugotoviti, da mora nacionalno sodišče preizkusiti skladnost nacionalne ureditve iz zadeve v glavni stvari glede s pravom Unije ob tem, da ta ureditev ni začela veljati v nacionalnem pravnem redu. Zato mora to sodišče presoditi združljivost te ureditve s pravom Unije na dan, ko odloči.

64 V okviru te presoje mora predložitveno sodišče pod pogojih, ki jih določa njegovo nacionalno pravo, upoštevati vse informacije, vse dokaze ali vso drugo upoštevno gradivo, s katerim je seznanjeno. Taka presoja je še toliko bolj nujna v položaju, kot je ta v sporu v glavni stvari, v katerem se zdi, da obstajajo znanstvene negotovosti glede dejanskih učinkov ukrepov, ki so določeni v nacionalni ureditvi, katere zakonitost je bila predložitvenemu sodišču dana v preizkus.

65 Zato je treba na tretje vprašanje odgovoriti, da je treba člen 36 PDEU razlagati tako, da preizkus sorazmernosti nacionalnega ukrepa, kot je ta iz zadeve v glavni stvari, ni omejen le na informacije, dokaze ali drugo gradivo, ki ga je imel na voljo nacionalni zakonodajalec, ko je sprejel tak ukrep. V okoliščinah, kot so te v zadevi v glavni stvari, je treba preizkus združljivosti tega ukrepa s pravom Unije v skladu s pogoji, ki jih določa nacionalno pravo nacionalnega sodišča, opraviti na podlagi informacij, dokazov ali drugega gradiva, ki ga ima na voljo to sodišče na dan, ko odloči.

Stroški

66 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

1. **Uredbo (EU) št. 1308/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o vzpostavitvi skupne ureditve trgov kmetijskih proizvodov in razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 922/72, (EGS) št. 234/79, (ES) št. 1037/2001 in (ES) št. 1234/2007 je treba razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalnemu ukrepu, kot je ta iz zadeve v glavni stvari, ki predpisuje najnižjo ceno na enoto alkohola za maloprodajo vin, če je tak ukrep dejansko primeren za zagotovitev doseganja cilja varovanja zdravja in življenja ljudi, in če glede na cilje skupne kmetijske politike in dobrega delovanja skupne ureditve kmetijskih trgov ne presega tistega, kar je potrebno za doseganje cilja varovanja zdravja in življenja oseb.**

2. **Člena 34 PDEU in 36 PDEU je treba razlagati tako, da nasprotujeta temu, da se država članica zaradi uresničevanja cilja varovanja zdravja in življenja ljudi s povišanjem cen porabe alkohola odloči za ureditev, kot je ta iz zadeve v glavni stvari, ki predpisuje najnižjo ceno na enoto alkohola za maloprodajo alkoholnih pijač in ne uporabi ukrepa, ki bi lahko manj omejeval trgovino in konkurenco v Evropski uniji, kot je povišanje trošarin. Predložitveno sodišče mora preveriti, ali je to podano po podrobni analizi vseh upoštevnih elementov zadeve, ki mu je predložena. Zgolj okoliščina, da lahko slednji ukrep zagotovi dodatne prednosti in širše uresničuje cilj boja poti zlorabi alkohola, ne zadostuje za utemeljitev, da se ga ne uporabi.**

3. **Člen 36 PDEU je treba razlagati tako, da mora nacionalno sodišče, kadar preuči nacionalno ureditev glede na utemeljitev na podlagi varovanja zdravja in življenja ljudi v smislu tega člena, objektivno preučiti, ali je mogoče na podlagi dokazov, ki jih je predložila zadevna država članica, razumno oceniti, da so izbrana sredstva primerna za uresničitev zastavljenih ciljev, pa tudi možnost, da se ti dosežejo z ukrepi, ki manj omejujejo prosti pretok blaga in skupno ureditev kmetijskih trgov.**

4. **Člen 36 PDEU je treba razlagati tako, da preizkus sorazmernosti nacionalnega ukrepa, kot je ta iz zadeve v glavni stvari, ni omejen le na informacije, dokaze ali drugo gradivo, ki ga je imel na voljo nacionalni zakonodajalec, ko je sprejel tak ukrep. V okoliščinah, kot so te v zadevi v glavni stvari, je treba preizkus združljivosti tega ukrepa s pravom Unije v skladu s pogoji, ki jih določa nacionalno pravo nacionalnega sodišča, opraviti na podlagi informacij, dokazov ali drugega gradiva, ki ga ima na voljo to sodišče na dan, ko odloči.**

Podpisi