Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 23 december 2015*

”Begäran om förhandsavgörande — Samlad marknadsordning för jordbruksprodukter — Förordning (EU) nr 1308/2013 — Fri rörlighet för varor — Artikel 34 FEUF — Kvantitativa restriktioner — Åtgärder med motsvarande verkan — Minimipris för alkoholhaltiga drycker beräknat på mängden alkohol i produkten — Motivering — Artikel 36 FEUF — Skyddet för människors hälsa och liv — Bedömning som görs av den nationella domstolen”

I mål C-333/14,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Court of Session (Scotland) (överdomstolen i tvistemål (Skottland), Förenade kungariket) genom beslut av den 3 juli 2014, som inkom till domstolen den 8 juli 2014, i målet

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)

mot

Lord Advocate,

Advocate General for Scotland,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av ordföranden på första avdelningen R. Silva de Lapuerta, tillförordnad ordförande på andra avdelningen, samt domarna J.L. da Cruz Vilaça, A. Arabadjiev, C. Lycourgos (referent) och J.-C. Bonichot,

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 6 maj 2015,

* Rättegångsspråk: engelska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

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

— Lord Advocate, genom S. Bathgate, i egenskap av ombud, biträdd av C. Pang och L. Irvine, advocates, samt av G. Moynihan, QC,

— Förenade kungarikets regering, genom C.R. Brodie, S. Behzadi-Spencer och M. Holt, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av A. Carmichael, barrister,

— Bulgariens regering, genom E. Petranova och D. Drambozova, båda i egenskap av ombud,

— Irland, genom E. Creedon, A. Joyce och B. Counihan, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av B. Doherty, barrister,

— Spaniens regering, genom A. Rubio González, i egenskap av ombud,

— Nederländernas regering, genom M. Bulterman och M. Gijzen, båda i egenskap av ombud,

— Polens regering, genom B. Majczyna, M. Szwarc, M. Załęska och D. Lutostańska, samtliga i egenskap av ombud,

— Portugals regering, genom A. Gameiro och L. Inez Fernandes, båda i egenskap av ombud,

— Finlands regering, genom H. Leppo, i egenskap av ombud,

— Sveriges regering, genom A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, N. Otte Widgren, E. Karlsson och L. Swedenborg, samtliga i egenskap av ombud,

— Norges regering, genom K. Nordland Hansen och M. Schei, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom B. Eggers och G. Wilms, båda i egenskap av ombud,

— Eftas övervakningsmyndighet, genom J.T. Kaasin, M. Moustakali och A. Lewis, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 3 september 2015 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 av den 17 december 2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 922/72, (EEG) nr 234/79, (EG) nr 1037/2001 och (EG) nr 1234/2007 (EUT L 347, s. 671) (nedan kallad förordningen om en samlad marknadsordning) och av artiklarna 34 FEUF och 36 FEUF.

2 Begäran har framställts i ett mål mellan, å ena sidan, Scotch Whisky Association, spiritsEUROPE och 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) och, å andra sidan, Lord Advocate och Advocate General for Scotland. Målet rör giltigheten av en nationell lag och ett utkast till förordning om införande av ett minimipris per enhet alkohol (nedan även kallat lagstadgat minimipris) på försäljningen i detaljhandeln av alkoholhaltiga drycker i Skottland.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 I skälen 15, 43, 172 och 174 i förordningen om en samlad marknadsordning anges följande:

”(15) I denna förordning bör det föreskrivas en möjlighet att avyttra produkter som köpts upp inom ramen för offentlig intervention. Sådana åtgärder bör vidtas på så sätt att det inte uppstår några störningar på marknaden och så att uppköparna får lika tillträde till varorna på lika villkor.

...

(43) Det är viktigt att se till att det finns stödåtgärder i vinsektorn som stärker konkurrenskraftiga strukturer. ...

...

(172) Mot bakgrund av jordbrukssektorns särdrag och dess beroende av att hela livsmedelsleveranskedjan fungerar väl, inbegripet att konkurrensregler tillämpas på ett effektivt sätt med avseende på alla anknytande sektorer i hela livsmedelskedjan, som kan vara ytterst koncentrerad, bör särskild uppmärksamhet ägnas tillämpningen av konkurrensreglerna i artikel 42 i EUF-fördraget. ...

...

(174) Ett särskilt tillvägagångssätt är motiverat när det gäller jordbrukar- eller producentorganisationer eller sammanslutningar av dessa vilkas syfte är gemensam produktion eller gemensam saluföring av jordbruksvaror eller utnyttjande av gemensamma anläggningar, såvida inte sådan gemensam verksamhet sätter konkurrensen ur spel ...”

4 Artikel 167 i förordningen om en samlad marknadsordning har rubriken ”Saluföringsregler för att förbättra och stabilisera den gemensamma vinmarknadens funktion”. I artikel 167.1 föreskrivs följande:

”För att förbättra och stabilisera den gemensamma marknaden för vin, inbegripet de druvor, den must och de viner som vinet härrör från, får de producerande medlemsstaterna fastställa saluföringsregler för att reglera utbudet, särskilt genom beslut som fattas av erkända branschorganisationer enligt artiklarna 157 och 158.

Saluföringsreglerna ska stå i proportion till det eftersträvade målet och får inte:

a) avse transaktioner som görs efter det att den berörda produkten släpps ut på marknaden för första gången,

b) tillåta fastställande av priser, inte heller riktpriser eller rekommenderade priser,

...”

Nationell rätt i Förenade kungariket

5 Genom 2012 års lag om minimipriser i Skottland på alkoholhaltiga drycker (Alcohol (Minimum Pricing) (Scotland) Act 2012, nedan kallad 2012 års lag) införs ett lagstadgat minimipris som ska tillämpas av varje innehavare av ett tillstånd för detaljhandelsförsäljning av alkoholhaltiga drycker i Skottland.

6 I 2012 års lag föreskrivs att den skotska regeringen genom förordning ska bestämma det lagstadgade minimipriset. Den skotska regeringen har utarbetat ett utkast till förordning, nämligen 2013 års förordning om ett minimipris i Skottland per enhet alkohol (The Alcohol (Minimum Price per Unit) (Scotland) Order 2013, nedan kallad minimiprisförordningen) för godkännande av det skotska parlamentet.

7 Enligt utkastet till förordning är minimipriset per enhet alkohol bestämt till 0,50 GBP (cirka 0,70 euro). Minimiförsäljningspriset för en viss produkt beräknas enligt formeln MPE × S × V × 100 – där MPE är minimipriset per enhet alkohol, S alkoholstyrkan och V volymen alkohol uttryckt i liter.

8 I 2012 års lag föreskrivs att den skotska regeringen ska utvärdera effekterna av införandet av ett lagstadgat minimipris i syfte att lägga fram en rapport för parlamentet inom fem år från lagstiftningens ikraftträdande. I 2012 års lag föreskrivs dessutom att fastställandet av ett lagstadgat minimipris ska upphöra sex år från och med minimiprisförordningens ikraftträdande, såvida parlamentet inte beslutar att bibehålla detta instrument.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

9 2012 års lag har antagits av det skotska parlamentet, men endast vissa ”formella delar” av lagen trädde i kraft den 29 juni 2012. Den skotska regeringen har i enlighet med nämnda lag antagit minimiprisförordningen, i vilken minimipriset per enhet alkohol är bestämt till 0,50 GBP (cirka 0,70 euro).

10 Den 25 juni 2012 anmälde den skotska regeringen minimiprisförordningen till Europeiska kommissionen i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter (EGT L 204, s. 37). Kommissionen angav i ett yttrande av den 25 september 2012 att den nationella åtgärden utgjorde en kvantitativ restriktion enligt artikel 34 FEUF som inte kunde motiveras enligt artikel 36 FEUF.

11 Klagandena i det nationella målet inledde den 19 juli 2012 en rättsprocess i syfte att ifrågasätta giltigheten av 2012 års lag och minimiprisförordningen. Deras talan ogillades i första instans och de överklagade därefter till Court of Session (Scotland) (Skottlands överdomstol i tvistemål). Den skotska regeringen har förbundit sig att inte låta reglerna om lagstadgat minimipris träda i kraft innan processen är avslutad.

12 Court of Session (Scotland) (Skottlands överdomstol i tvistemål) har mot denna bakgrund beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Är det, med en riktig tolkning av unionsrätten som iakttar den gemensamma organisationen av marknaden för vin, särskilt förordningen om en samlad marknadsordning, tillåtet för en medlemsstat att anta en nationell bestämmelse som föreskriver ett minimipris i detaljhandeln för

vin, vilket står i förhållande till mängden alkohol i den sålda varan, och som således avviker från principen om fri prisbildning genom marknadskrafterna, vilken annars utgör grunden för vinmarknaden?

2) Är det med avseende på en motivering enligt artikel 36 FEUF tillåtet enligt unionsrätten för en medlemsstat – och om så är fallet under vilka förutsättningar – att avstå från att tillämpa skatte- eller avgiftsbaserade metoder för att öka priset för konsumenterna till förmån för lagstiftning som fastställer ett minimipris i detaljhandeln, vilket snedvrider handeln och konkurrensen inom unionen, när

   i) en medlemsstat har funnit att det, i syfte att skydda människors hälsa, är ändamålsenligt att öka kostnaden för konsumenter, eller en grupp av konsumenter, att konsumera en vara (i detta fall alkoholhaltiga drycker), och

   ii) varan är en vara på vilken medlemsstaten får ta ut punktskatter eller andra skatter eller avgifter (inbegripet skatter eller avgifter baserade på alkoholhalt, volym, värde eller en kombination av sådana åtgärder)?

3) I ett fall där en domstol i en medlemsstat har att avgöra huruvida en lagstiftningsåtgärd som utgör en kvantitativ handelsrestriktion, vilken är oförenlig med artikel 34 FEUF, kan vara motiverad enligt artikel 36 FEUF med hänvisning till skyddet för människors hälsa, får den domstolen då endast beakta de uppgifter, den bevisning eller det underlag i övrigt som lagstiftaren hade tillgång till eller beaktade vid den tidpunkt när lagstiftningen antogs? Om svaret är nekande, vilka övriga begränsningar gäller för den nationella domstolens möjligheter att beakta samtliga tillgängliga uppgifter eller all tillgänglig bevisning, vilka lagts fram av parterna vid tidpunkten för den domstolens avgörande?

4) I ett fall där en domstol i en medlemsstat i samband med tolkningen och tillämpningen av unionsrätten måste pröva ett påstående av nationella myndigheter att en åtgärd, vilken annars skulle utgöra en kvantitativ restriktion i den mening som avses i artikel 34 FEUF, är motiverad som ett undantag enligt artikel 36 FEUF med hänvisning till skyddet för människors hälsa, i vilken utsträckning måste eller får den nationella domstolen – på grundval av det underlag som lagts fram för den – bilda sig en objektiv uppfattning om åtgärdens effektivitet för att uppnå den åberopade målsättningen, om tillgången till en åtminstone likvärdig alternativ åtgärd som är mindre snedvridande för konkurrensen inom unionen och om åtgärdens proportionalitet i allmänhet?

5) Utgör det – vid bedömningen (i ett mål avseende frågan huruvida en åtgärd är motiverad enligt artikel 36 FEUF med hänvisning till skyddet för människors hälsa) av huruvida det föreligger en alternativ åtgärd som inte stör, eller i vart fall innebär mindre störningar, för handeln och konkurrensen inom unionen – ett giltigt skäl för att avfärda den alternativa åtgärden att effekterna av den åtgärden inte är exakt likvärdiga med den åtgärd som strider mot artikel 34 FEUF, utan kan innebära ytterligare, kompletterande fördelar och motsvara ett mer omfattande, allmänt ändamål?

6) I vilken utsträckning får en domstol vid bedömningen av huruvida en nationell åtgärd är motiverad enligt artikel 36 FEUF och i synnerhet vid bedömningen av åtgärdens proportionalitet beakta i vilken omfattning åtgärden strider mot artikel 34 FEUF och beskaffenheten av åsidosättandet av den artikeln, när det har medgetts att åtgärden utgör en kvantitativ restriktion, i den mening som avses i artikel 34 FEUF, eller det har slagits fast att så är fallet?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Fråga 1

13 Den hänskjutande domstolen vill med sin första fråga få klarhet i huruvida förordningen om en samlad marknadsordning ska tolkas så, att den utgör hinder för en sådan nationell åtgärd som den som är aktuell i det nationella målet, vilken inför ett lagstadgat minimipris för försäljningen av vin i detaljhandeln.

14 Domstolen erinrar inledningsvis om att enligt artikel 40.2 FEUF får den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna omfatta alla de åtgärder som behövs för att uppnå målen för den gemensamma jordbrukspolitiken, vilka anges i artikel 39 FEUF, särskilt reglering av priser.

15 Det anges dessutom i skäl 3 i förordningen om en samlad marknadsordning att den förordningen avser att upprätta en gemensam marknadsordning för samtliga jordbruksprodukter som är förtecknade i bilaga I till EU-fördraget och EUF-fördraget, bland vilka vin ingår.

16 Klagandena har, med hänvisning till domstolens praxis angående den lagstiftning i Europeiska gemenskapen som under 1980-talet gällde den gemensamma marknadsordningen för vin, hävdat att förordningen om en samlad marknadsordning utgör en fullständig reglering av den gemensamma marknaden för vin, särskilt med avseende på priser. Medlemsstaterna kan därför inte anta en sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet. Det framgår uttryckligen av artikel 167.1 b i förordningen att det är förbjudet för medlemsstaterna att införa åtgärder som ensidigt reglerar priserna på vin i detaljhandeln.

17 Domstolen konstaterar emellertid, vilket även kommissionen har påpekat i sitt skriftliga yttrande, att förordningen om en samlad marknadsordning varken innehåller några bestämmelser som – på nationell nivå eller på unionsnivå – tillåter att försäljningspriserna på vin i detaljhandeln regleras eller några bestämmelser som förbjuder medlemsstaterna att anta nationella åtgärder som reglerar dessa priser.

18 I artikel 167.1 b i nämnda förordning föreskrivs visserligen uttryckligen att producentmedlemsstaterna inte får tillåta fastställande av priser, inte heller riktpriser eller rekommenderade priser, men detta avser endast fastställandet av saluföringsregler för att reglera utbudet, särskilt genom beslut som fattas av branschorganisationer på den gemensamma marknaden för vin.

19 Medlemsstaterna har följaktligen alltjämt befogenhet att anta vissa åtgärder som inte är föreskrivna i förordningen om en samlad marknadsordning, med förbehåll för att dessa åtgärder inte får vara av sådan beskaffenhet att de avviker från eller undergräver förordningen eller att de hindrar den från att fungera på ett tillfredsställande sätt (se, för ett liknande resonemang, dom Kuipers, C-283/03, EU:C:2005:314, punkt 37 och där angiven rättspraxis).

20 Beträffande fastställandet av ett minimipris utgör – i avsaknad av en prisregleringsmekanism – det fria sättandet av försäljningspriserna i fri konkurrens, såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 31 och 37 i sitt förslag till avgörande, en komponent i förordningen om en samlad marknadsordning och är ett uttryck för principen om fri rörlighet för varor under villkor som motsvarar effektiv konkurrens.

21 Det ska påpekas att i det nationella målet får införandet av ett lagstadgat minimipris till följd att försäljningspriset i detaljhandeln för lokalt producerade eller importerade viner inte under några omständigheter kan understiga detta obligatoriska minimipris. En sådan åtgärd är således ägnad att skada konkurrensförhållandena genom att hindra vissa producenter eller importörer från att dra fördel

av lägre självkostnadspriser för att kunna erbjuda mer lockande försäljningspriser i detaljhandeln (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Frankrike, C-197/08, EU:C:2010:111, punkt 37, och dom kommissionen/Irland, C-221/08, EU:C:2010:113, punkt 40).

22 Domstolen har härvidlag emellertid redan slagit fast att gemensamma marknadsordningar är grundade på principen om en öppen marknad till vilken alla producenter har fritt tillträde under villkor som motsvarar effektiv konkurrens (dom Milk Marque och National Farmers' Union, C-137/00, EU:C:2003:429, punkt 59 och där angiven rättspraxis).

23 För övrigt erinrar domstolen om att ett av målen med den gemensamma jordbrukspolitiken är upprätthållandet av en effektiv konkurrens på marknaderna för jordbruksprodukter (dom Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou, C-373/11, EU:C:2013:567, punkt 37), vilket avspeglas i flera av skälen i förordningen om en samlad marknadsordning, såsom skälen 15, 43, 172 och 174.

24 Domstolen konstaterar följaktligen att den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet, genom vilken det införs ett lagstadgat minimipris för försäljningen av vin i detaljhandeln, kan undergräva förordningen om en samlad marknadsordning, eftersom en sådan åtgärd står i motsättning till principen om att sättandet av försäljningspriserna för jordbruksprodukter ska vara fritt och baserat på fri konkurrens, på vilken förordningen är grundad.

25 Lord Advocate har dock gjort gällande att den förordningen inte hindrar skotska myndigheter från att anta den åtgärd som är aktuell i det nationella målet, eftersom åtgärden syftar till att förverkliga målet att skydda människors liv och hälsa genom att bekämpa alkoholmissbruk, vilket är ett mål som förordningen om en samlad marknadsordning inte direkt tar sikte på.

26 Domstolen konstaterar att inrättandet av en gemensam marknadsordning inte hindrar medlemsstaterna från att tillämpa nationella regler vilka eftersträvar ett annat mål av allmänintresse än de mål som den gemensamma marknadsordningen omfattar, även om reglerna kan ha en inverkan på den gemensamma marknadens funktion på det berörda området (se dom Hammarsten, C-462/01, EU:C:2003:33, punkt 31 och där angiven rättspraxis).

27 En medlemsstat får mot denna bakgrund åberopa målet att skydda människors hälsa och liv för att motivera en sådan åtgärd som den som är aktuell i det nationella målet, som undergräver systemet med fri prissättning på villkor som motsvarar effektiv konkurrens, på vilket förordningen om en samlad marknadsordning är grundad.

28 En sådan begränsande åtgärd som den som är föreskriven i den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet måste dock uppfylla de villkor i fråga om proportionalitet som följer av domstolens praxis, det vill säga den ska vara ägnad att säkerställa förverkligandet av det eftersträvade målet och får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (se, analogt, dom Berlington Hungary m.fl., C-98/14, EU:C:2015:386, punkter 64). Domstolen kommer att pröva denna fråga i samband med frågorna 2–6, vilka särskilt avser proportionalitetsbedömningen av lagstiftningen. Domstolen påpekar emellertid att proportionalitetsbedömningen, under alla omständigheter, måste göras med särskilt beaktande av målen med den gemensamma jordbrukspolitiken och behovet av en väl fungerade gemensam marknadsordning. Detta innebär att det krävs en avvägning mellan dessa mål och det mål som eftersträvas med lagstiftningen, vilket är skyddet för folkhälsan.

29 Fråga 1 ska följaktligen besvaras enligt följande. Förordningen om en samlad marknadsordning ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en sådan nationell åtgärd som den som är aktuell i det nationella målet, vilken inför ett minimipris per enhet alkohol för försäljningen av vin i detaljhandeln, under förutsättning att åtgärden verkligen är ägnad att säkerställa målet att skydda människors hälsa och liv och att den inte – med beaktande av målen med den gemensamma jordbrukspolitiken och behovet av en väl fungerade marknadsordning – går längre än vad som är nödvändigt för att uppnå målet att skydda människors hälsa och liv.

Frågorna 2 och 5

30 Den hänskjutande domstolen vill med frågorna 2 och 5, vilka ska prövas i ett sammanhang, få klarhet i huruvida artiklarna 34 FEUF och 36 FEUF ska tolkas så, att de inte utgör hinder för att en medlemsstat – i syfte att säkerställa målet att skydda människors hälsa och liv genom att höja konsumentpriset för alkohol – väljer att använda sig av en lagstiftning, såsom den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken det införs ett lagstadgat minimipris på försäljningen i detaljhandeln av alkoholhaltiga drycker, och väljer bort en åtgärd som är mindre begränsande för handeln och konkurrensen inom unionen, såsom en höjning av punkskatterna, med hänvisning till att sistnämnda åtgärd är ägnad att innebära ytterligare, kompletterande fördelar och motsvara ett mer omfattande och allmänt mål än målet för den valda åtgärden.

31 Det framgår av fast rättspraxis att alla åtgärder vidtagna av en medlemsstat som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt kan hindra handeln inom unionen ska anses utgöra åtgärder med verkan motsvarande kvantitativa restriktioner i den mening som avses i artikel 34 FEUF (se, bland annat, dom Dassonville, 8/74, EU:C:1974:82, punkt 5, och dom Juvelta, C-481/12, EU:C:2014:11, punkt 16).

32 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 59 och 60 i sitt förslag till avgörande är den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet – enbart på grund av det faktum att den gör det omöjligt att låta det lägre självkostnadspriset på importerade produkter avspegla sig i försäljningspriset till konsumenten – ägnad att hindra tillträdet till den brittiska marknaden för alkoholhaltiga drycker som saluförs lagligen i andra medlemsstater än Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland och utgör således en åtgärd med verkan motsvarande en kvantitativ restriktion i den mening som avses i artikel 34 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Italien, C-110/05, EU:C:2009:66, punkt 37, dom ANETT, C-456/10, EU:C:2012:241, punkt 35, och dom Vilniaus energija, C-423/13, EU:C:2014:2186, punkt 48). Detta har för övrigt inte ifrågasatts av den hänskjutande domstolen eller av de parter som har yttrat sig i målet.

33 Enligt fast rättspraxis kan en åtgärd med verkan motsvarande en kvantitativ importrestriktion endast vara motiverad, bland annat av skäl hänförliga till skyddet för människors hälsa och liv i den mening som avses i artikel 36 FEUF, om åtgärden är ägnad att säkerställa förverkligandet av det eftersträvade målet och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (se, för ett liknande resonemang, dom ANETT, C-456/10, EU:C:2012:241, punkt 45 och där angiven rättspraxis).

34 Den hänskjutande domstolen har beträffande det mål som eftersträvas med den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet uppgett att det av motiven till 2012 års lag, vilka lagts fram för det skotska parlamentet, och av en nyligen genomförd studie med titeln ”Business and Regulatory Impact Assessment”, framgår att lagstiftningen har en dubbel målsättning, nämligen dels att på ett riktat sätt minska alkoholkonsumtionen hos de konsumenter vilkas konsumtion är skadlig eller innebär att de befinner sig i riskzonen, dels att minska alkoholkonsumtionen hos befolkningen i stort. Lord Advocate bekräftade vid förhandlingen i EU-domstolen denna dubbla målsättning, vilken genom att rikta sig till befolkningen i stort även, om än som icke prioriterad målgrupp, innefattar personer som har en måttlig alkoholkonsumtion.

35 Domstolen konstaterar således att den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet, allmänt uttryckt, eftersträvar målet att skydda människors hälsa och liv, vilket intar den främsta platsen bland de värden och intressen som skyddas genom artikel 36 FEUF. Det ankommer därvid på medlemsstaterna att, inom de gränser som uppställs genom fördraget, bestämma på vilken nivå de vill säkerställa skyddet (dom Rosengren m.fl., C-170/04, EU:C:2007:313, punkt 39 och där angiven rättspraxis).

36 Vad beträffar frågan huruvida lagstiftningen är ägnad att förverkliga målet att skydda människors hälsa och liv påpekar domstolen, i likhet med vad generaladvokaten har gjort i punkt 127 i sitt förslag till avgörande, att det inte är orimligt att anse att en åtgärd som innebär att det fastställs ett minimipris

för försäljningen av alkoholhaltiga drycker, vilken särskilt tar sikte på billiga alkoholhaltiga drycker, är ägnad att minska alkoholkonsumtionen i allmänhet och den skadliga konsumtionen och den konsumtion som medför att konsumenterna befinner sig i riskzonen i synnerhet, eftersom konsumenter med dessa konsumtionsmönster i stor utsträckning köper billiga alkoholhaltiga drycker.

37 Domstolen erinrar om att en begränsande åtgärd endast kan anses vara ägnad att säkerställa förverkligandet av det åberopade målet om den verkligen på ett sammanhängande och systematiskt sätt tillgodoser uppnåendet av detta mål (se, för ett liknande resonemang, dom Kakavetsos-Fragkopoulos, C-161/09, EU:C:2011:110, punkt 42, och, analogt, dom Berlington Hungary m.fl., C-98/14, EU:C:2015:386, punkt 64).

38 Det framgår i detta avseende av handlingarna i målet, av Lord Advocates yttrande och av vad som anfördes vid förhandlingen att den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet ingår i en mer omfattande politisk strategi, vilken syftar till att bekämpa de mycket omfattande skador som alkoholen orsakar. Införandet av ett lagstadgat minimipris, vilket är föreskrivet i denna lagstiftning, är en av 40 åtgärder, vilka har som målsättning att på ett sammanhängande och systematiskt sätt minska alkoholkonsumtionen hos den skotska befolkningen i stort, oavsett var och på vilket sätt alkoholen konsumeras.

39 Av detta följer att den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet är ägnad att förverkliga det mål som den eftersträvar.

40 Beträffande frågan huruvida den nationella lagstiftningen inte går utöver vad som krävs för att effektivt skydda människors hälsa och liv, erinrar domstolen om att denna bedömning, såsom det erinrats om i punkt 28 förevarande dom, i föreliggande fall även måste göras med beaktande av målen med den gemensamma jordbrukspolitiken och behovet av en väl fungerade gemensam marknadsordning. Med hänsyn till den fråga som är uppe till prövning i föreliggande fall ska dock denna bedömning göras i form av en proportionalitetsbedömning enligt artikel 36 FEUF och den ska således inte göras fristående.

41 Det finns för övrigt anledning att understryka att en nationell reglering eller praxis inte omfattas av undantaget i artikel 36 om människors hälsa och liv kan skyddas på ett lika effektivt sätt genom åtgärder som innebär att handeln inom unionen hindras i mindre utsträckning (dom Rosengren m.fl., C-170/04, EU:C:2007:313, punkt 43 och där angiven rättspraxis).

42 Den hänskjutande domstolen har i detta hänseende hänvisat till en skattemässig åtgärd, såsom en ökad beskattning av alkoholhaltiga drycker, och anser att målet att skydda människors hälsa och liv skulle kunna uppnås på ett lika effektivt sätt genom en sådan åtgärd som genom ett lagstadgat minimipris och samtidigt vara mindre begränsande för den fria rörligheten för varor. De parter som har yttrat sig i målet är dock inte eniga i denna fråga.

43 Domstolen påpekar, i likhet med generaladvokaten i punkt 143 i sitt förslag till avgörande, i denna fråga först och främst att unionsrätten i princip inte utgör hinder för en ökad beskattning av alkoholhaltiga drycker. Medlemsstaterna har kvar ett tillräckligt utrymme för skönsmässig bedömning för att genomföra en allmän höjning av punkskatterna i syfte att förverkliga specifika folkhälsomålsättningar.

44 Domstolen konstaterar därefter att en skattelagstiftning utgör ett betydelsefullt och effektivt instrument i bekämpandet av konsumtionen av alkoholhaltiga drycker och följaktligen för att skydda folkhälsan. Målet att priserna för alkoholhaltiga drycker ska sättas högt kan uppnås på ett lämpligt sätt genom en ökad beskattning, eftersom höjningar av punktskatterna förr eller senare måste avspegla sig i en ökning av detaljhandelspriserna, utan att detta påverkar den fria prissättningen (se, analogt, dom kommissionen/Grekland, C-216/98, EU:C:2000:571, punkt 31, och kommissionen/Frankrike, C-197/08, EU:C:2010:111, punkt 52).

45 I motsats till vad Lord Advocate gjort gällande utgör inte den omständigheten att den rättspraxis till vilken det hänvisats i föregående punkt avser tobaksprodukter hinder för att tillämpa den i det nationella målet, vilket avser handeln med alkoholhaltiga drycker. En höjning av priserna på alkoholhaltiga drycker kan nämligen, i likhet med vad som är fallet med tobaksprodukter, uppnås genom ökad beskattning inom ramen för nationella åtgärder, vilkas målsättning är att skydda människors hälsa och liv, och detta oberoende av varje produkts särdrag.

46 En åtgärd genom vilken skatten på alkoholhaltiga drycker höjs kan dock vara mindre begränsande för handeln med dessa produkter inom unionen än en åtgärd genom vilken det införs ett lagstadgat minimipris. Såsom det har erinrats om i punkt 21 i förevarande dom inskränker sistnämnda åtgärd, till skillnad från ökad beskattning av produkterna, kraftigt näringsidkarnas frihet att bestämma försäljningspriset i detaljhandeln och utgör därför följaktligen ett betydande hinder för tillträdet till den brittiska marknaden för alkoholhaltiga drycker som saluförs lagligen i andra medlemsstater än Förenade kungariket och för den fria konkurrensen på denna marknad.

47 Domstolen understryker följande beträffande frågan huruvida det är möjligt att avstå från att vidta skattemässiga åtgärder till förmån för införandet av ett lagstadgat minimipris, av det skälet att det genom de skattemässiga åtgärderna inte är möjligt att på ett lika effektivt sätt uppnå det eftersträvade målet. Den omständigheten att en ökad beskattning av alkoholhaltiga drycker medför en generell höjning av priserna på dessa drycker, vilken påverkar såväl personer som har måttlig konsumtion som personer vilkas konsumtion är skadlig eller innebär att de befinner sig i riskzonen, förefaller inte – med hänsyn till den i punkt 34 i förevarande dom nämnda dubbla målsättningen med den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet – leda till slutsatsen att ökad beskattning är mindre effektiv än den åtgärd som valts.

48 Tvärtom kan inte, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 150 i sitt förslag till avgörande, den omständigheten att en åtgärd i form av ökad beskattning kan medföra ytterliga fördelar i förhållande till införandet av ett lagstadgat minimipris genom att bidra till förverkligandet av det allmänna målet att bekämpa alkoholmissbruk utgöra ett skäl för att inte använda en sådan åtgärd, utan den motiverar i själva verket att denna åtgärd väljs snarare än införandet av ett lagstadgat minimipris.

49 Det ankommer emellertid på den hänskjutande domstolen, vilken ensam har tillgång till de rättsliga och faktiska omständigheterna i det nationella målet, att avgöra huruvida någon annan åtgärd än den som är föreskriven i den nationella lagstiftningen i fråga, såsom en ökad beskattning av alkoholhaltiga drycker, är ägnad att skydda människors hälsa och liv på ett lika effektivt sätt som denna lagstiftning, samtidigt som den är mindre begränsande för handeln med dessa varor inom unionen.

50 Av det anförda följer att frågorna 2 och 5 ska besvaras enligt följande. Artiklarna 34 FEUF och 36 FEUF ska tolkas så, att de utgör hinder för att en medlemsstat – i syfte att förverkliga målet att skydda människors hälsa och liv genom att höja konsumentpriset på alkohol – väljer att använda sig av en lagstiftning, såsom den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken det införs ett minimipris per enhet alkohol på försäljningen i detaljhandeln av alkoholhaltiga drycker, och väljer bort en åtgärd, såsom en höjning av punktskatterna, som kan vara mindre begränsande för handeln och konkurrensen inom unionen. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida så verkligen är fallet genom att göra en utförlig bedömning av de relevanta omständigheterna i det mål som den har att pröva. Enbart den omständigheten att sistnämnda åtgärd är ägnad att innebära ytterligare, kompletterande fördelar och att på ett bredare sätt motsvara målet att bekämpa alkoholmissbruk kan inte motivera att åtgärden väljs bort.

Frågorna 4 och 6

51 Den hänskjutande domstolen vill med frågorna 4 och 6, vilka ska prövas i ett sammanhang, få klarhet i hur artikel 36 FEUF ska tolkas med avseende på omfattningen av den proportionalitetskontroll som den domstolen ska göra när den prövar den nationella lagstiftningen i förhållande till skyddet för människors hälsa och liv, i den mening som avses i den artikeln.

52 Domstolen påpekar att enligt den rättspraxis till vilken det hänvisas i punkt 35 i förevarande dom, ankommer det på medlemsstaterna att, med beaktande av de krav som är förenade med den fria rörligheten för varor inom unionen, bestämma på vilken nivå de vill säkerställa skyddet för människors hälsa och liv, i den mening som avses i artikel 36 FEUF.

53 När ett sådant förbud som det som följer av den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet utgör ett undantag från principen om fri rörlighet för varor, ankommer det således på nationella myndigheter att visa att lagstiftningen överensstämmer med proportionalitetsprincipen, det vill säga att den är nödvändig för att uppnå det åberopade målet och att målet inte skulle kunna uppnås genom förbud eller begränsningar som är mindre omfattande eller som påverkar handeln inom unionen i mindre utsträckning (se, för ett liknande resonemang, dom Franzén, C-189/95, EU:C:1997:504, punkterna 75 och 76, och dom Rosengren m.fl., C-170/04, EU:C:2007:313, punkt 50).

54 De skäl som en medlemsstat kan åberopa som motivering måste åtföljas av lämplig bevisning eller en bedömning av huruvida den begränsande åtgärd som medlemsstaten antagit är lämplig och proportionerlig samt av de precisa omständigheter som stöder dess argumentation (se, för ett liknande resonemang, dom Lindman, C-42/02, EU:C:2003:613 punkt 25, dom kommissionen/Belgien, C-227/06, EU:C:2008:160, punkt 63, och dom ANETT, C-456/10, EU:C:2012:241, punkt 50).

55 Domstolen påpekar dock att denna bevisbörda inte kan innebära ett krav på att behöriga nationella myndigheter, när de antar en nationell lagstiftning genom vilken det införs en åtgärd såsom ett lagstadgat minimipris, konkret ska visa att ingen annan upptänklig åtgärd gör det möjligt att uppnå det legitima mål som eftersträvas under samma villkor (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Italien, C-110/05, EU:C:2009:66, punkt 66).

56 Mot denna bakgrund ankommer det på den nationella domstol som kontrollerar lagenligheten av den aktuella nationella lagstiftningen att – i syfte att kontrollera lagstiftningens förenlighet med proportionalitetsprincipen – kontrollera relevansen av den bevisning som behöriga nationella myndigheter lagt fram. Den nationella domstolen ska på grundval av denna bevisning särskilt göra en objektiv bedömning av huruvida den bevisning som den berörda medlemsstaten lagt fram rimligen gör det möjligt att anse att de medel som valts är ägnade att uppnå de eftersträvade målen samt av möjligheten att uppnå dessa mål genom åtgärder som är mindre begränsande för den fria rörligheten för varor.

57 I föreliggande fall får den hänskjutande domstolen vid en sådan bedömning beakta eventuellt förekommande vetenskaplig osäkerhet beträffande de konkreta och reella effekterna på alkoholkonsumtionen av en sådan åtgärd som ett lagstadgat minimipris för att uppnå det eftersträvade målet. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 85 i sitt förslag till avgörande utgör det faktum att det i den nationella lagstiftningen föreskrivs att fastställandet av ett lagstadgat minimipris ska upphöra efter sex år från och med minimiprisförordningens ikraftträdande, såvida det skotska parlamentet inte beslutar att det ska bibehållas, vilket är en ytterligare omständighet som den hänskjutande domstolen får beakta.

58 Den hänskjutande domstolen ska även bedöma beskaffenheten och omfattningen av den inskränkning av den fria rörligheten för varor som blir följden av en sådan åtgärd som ett lagstadgat minimipris, och detta i samband med att den åtgärden jämförs med andra möjliga åtgärder som i mindre

utsträckning påverkar handeln inom unionen, samt inverkan av en sådan åtgärd på möjligheten för den gemensamma marknadsordningen att fungera väl. Denna bedömning ingår som en del av proportionalitetsbedömningen.

59 Av det anförda följer att artikel 36 FEUF ska tolkas så, att när en nationell domstol prövar en nationell lagstiftning i förhållande till motiveringen avseende skyddet för människors hälsa och liv, i den mening som avses i den artikeln, ska den göra en objektiv bedömning av huruvida den bevisning som den berörda medlemsstaten lagt fram rimligen gör det möjligt att anse att de medel som valts är ägnade att uppnå de eftersträvade målen samt av möjligheten att uppnå dessa mål genom åtgärder som är mindre begränsande för den fria rörligheten för varor och för den gemensamma marknadsordningen.

Fråga 3

60 Den hänskjutande domstolen vill med fråga 3 få klarhet i huruvida artikel 36 FEUF ska tolkas så, att proportionalitetskontrollen av en nationell åtgärd, såsom den åtgärd som är aktuell i det nationella målet, är begränsad till de uppgifter, den bevisning eller det underlag i övrigt som den nationella lagstiftaren hade tillgång till vid den tidpunkt då åtgärden antogs.

61 Den hänskjutande domstolen har redogjort för den oenighet som råder mellan parterna i det nationella målet vad beträffar den tidpunkt vid vilken den nationella lagstiftningsåtgärdens lagenlighet ska bedömas. Den hänskjutande domstolen har således frågat vilket underlag och vilken bevisning den ska pröva i samband med bedömningen av huruvida åtgärden är motiverad enligt artikel 36 FEUF, med hänsyn till att den hänskjutande domstolen i nuläget har tillgång till nya studier, vilka den nationella lagstiftaren inte hade tagit del av då den aktuella åtgärden antogs.

62 Domstolen framhåller inledningsvis att unionsrättens krav ska iakttas vid varje relevant tidpunkt, oavsett om det gäller den tidpunkt då en åtgärd antas, då den träder i kraft eller då den tillämpas i det enskilda fallet (dom Seymour-Smith och Perez, C-167/97, EU:C:1999:60, punkt 45).

63 I föreliggande fall ska den nationella domstolen pröva huruvida den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet överensstämmer med unionsrätten, trots att lagstiftningen ännu inte trätt i kraft i den nationella rättsordningen. Den domstolen ska följaktligen bedöma lagstiftningens förenlighet med unionsrätten vid den tidpunkt då den fattar sitt avgörande.

64 Den hänskjutande domstolen ska i samband med denna bedömning, på de villkor som föreskrivs i nationell rätt, ta i beaktande de uppgifter, den bevisning och det underlag i övrigt som den har kännedom om. En sådan bedömning är än mer nödvändig i ett sådant fall som det som är aktuellt i det nationella målet där det förefaller råda vetenskaplig osäkerhet om de reella effekterna av de åtgärder som är föreskrivna i den nationella lagstiftning vars lagenlighet är föremål för den hänskjutande domstolens kontroll.

65 Fråga 3 ska således besvaras enligt följande. Artikel 36 FEUF ska tolkas så, att proportionalitetskontrollen av en nationell åtgärd, såsom den som är aktuell i det nationella målet, inte är begränsad till de uppgifter, den bevisning eller det underlag i övrigt som den nationella lagstiftaren hade tillgång till vid den tidpunkt då åtgärden antogs. Under sådana omständigheter som de i det nationella målet ska kontrollen av åtgärdens förenlighet med unionsrätten göras på de villkor som föreskrivs i nationell rätt och på grundval av de uppgifter, den bevisning och det underlag i övrigt som den nationella domstolen har tillgång till vid den tidpunkt då den fattar sitt avgörande.

Rättegångskostnader

66 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

1) **Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 av den 17 december 2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 922/72, (EEG) nr 234/79, (EG) nr 1037/2001 och (EG) nr 1234/2007 ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en sådan nationell åtgärd som den som är aktuell i det nationella målet, vilken inför ett minimipris per enhet alkohol för försäljningen av vin i detaljhandeln, under förutsättning att åtgärden verkligen är ägnad att säkerställa målet att skydda människors hälsa och liv och att den inte – med beaktande av målen med den gemensamma jordbrukspolitiken och behovet av en väl fungerade gemensam organisation av jordbruksmarknaderna – går längre än vad som är nödvändigt för att uppnå målet att skydda människors hälsa och liv.**

2) **Artiklarna 34 FEUF och 36 FEUF ska tolkas så, att de utgör hinder för att en medlemsstat – i syfte att förverkliga målet att skydda människors hälsa och liv genom att höja konsumentpriset på alkohol – väljer att använda sig av en lagstiftning, såsom den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken det införs ett minimipris per enhet alkohol på försäljningen i detaljhandeln av alkoholhaltiga drycker, och väljer bort en åtgärd, såsom en höjning av punktskatterna, som kan vara mindre begränsande för handeln och konkurrensen inom Europeiska unionen. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida så verkligen är fallet genom att göra en utförlig bedömning av de relevanta omständigheterna i det mål som den har att pröva. Enbart den omständigheten att sistnämnda åtgärd är ägnad att innebära ytterligare, kompletterande fördelar och att på ett bredare sätt motsvara målet att bekämpa alkoholmissbruk kan inte motivera att åtgärden väljs bort.**

3) **Artikel 36 FEUF ska tolkas så, att när en nationell domstol prövar en nationell lagstiftning i förhållande till motiveringen avseende skyddet för människors hälsa och liv, i den mening som avses i den artikeln, ska den göra en objektiv bedömning av huruvida den bevisning som medlemsstaten lagt fram rimligen gör det möjligt att anse att de medel som valts är ägnade att uppnå de eftersträvade målen samt av möjligheten att uppnå dessa mål genom åtgärder som är mindre begränsande för den fria rörligheten för varor och för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna.**

4) **Artikel 36 FEUF ska tolkas så, att proportionalitetskontrollen av en nationell åtgärd, såsom den som är aktuell i det nationella målet, inte är begränsad till de uppgifter, den bevisning eller det underlag i övrigt som den nationella lagstiftaren hade tillgång till vid den tidpunkt då åtgärden antogs. Under sådana omständigheter som de i det nationella målet ska kontrollen av åtgärdens förenlighet med unionsrätten göras på de villkor som föreskrivs i nationell rätt och på grundval av de uppgifter, den bevisning och det underlag i övrigt som den nationella domstolen har tillgång till vid den tidpunkt då den fattar sitt avgörande.**

Underskrifter