



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
YVES BOT
3 päivänä syyskuuta 2015¹

Asia C-333/14

**The Scotch Whisky Association ym.
vastaan
The Lord Advocate ja
The Advocate General for Scotland**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Court of Session (Skotlanti, Yhdistynyt kuningaskunta))

Ennakkoratkaisupyyntö — Tavaroiden vapaa liikkuvuus — Määrälliset rajoitukset —
Vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet — Alkoholijuomien vähittäismyynnissä käytettävää
vähimmäishintaa koskevat kansalliset säännökset — Oikeuttaminen — Terveiden suojeleminen —
Oikeasuhteisuus

1. Skotlannin parlamentti hyväksyi 24.5.2012 alkoholin kulutuksen vähentämiseksi alkoholin vähimmäishinnoittelua koskevan lain (Alcohol (Minimum Pricing) (Scotland) Act 2012),² jossa kielletään alkoholin myynti alle vähimmäishinnan, joka määritetään suhteessa alkoholipitoisuuteen. Lain hyväksymisen jälkeen Skotlannin ministerit laativat alkoholin yksikköperusteista vähimmäishintaa koskevan asetusehdotuksen (Alcohol (Minimum Price per Unit) (Scotland) Order 2013),³ jossa alkoholin yksikköperusteiseksi vähimmäishinnaksi⁴ (minimum price per unit)⁵ määritettiin 0,50 Englannin puntia (jäljempänä GBP).

2. Court of Session on esittänyt unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyyntönsä asiassa, jossa kantajina ovat alkoholintuottajien yhdistykset The Scotch Whisky Association, CEPS (European Spirits organization, Euroopan alkoholintuottajien liitto) ja CEEV (Comité européen des entreprises vins, Euroopan viiniteollisuuskomitea)⁶ ja vastaajina Lord Advocate ja Advocate General for Scotland. Ennakkoratkaisupyyntönsä avulla halutaan selvittää, onko tällainen vähimmäishinnoittelu yhteensopiva maataloustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 922/72, (ETY) N:o 234/79, (EY) N:o 1037/2001 ja (EY) N:o 1234/2007 kumoamisesta 17.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1308/2013⁷ ja SEUT 34 ja SEUT 36 artiklan kanssa.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — Jäljempänä vuoden 2012 laki.

3 — Jäljempänä vuoden 2013 asetusehdotus.

4 — Yksi alkoholiyksikkö on 10 ml puhdasta alkoholia.

5 — Jäljempänä yksikköperusteinen vähimmäishinta tai MPU.

6 — Jäljempänä Scotch Whisky Association ym.

7 — EUVL L 347, s. 671. Jäljempänä yhteisiä markkinajärjestelyjä koskeva asetus.

3. Ratkaisuehdotuksessani tutkin ensin riidanalaisen lainsäädännön yhteensopivuuden yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen kanssa. Tältä osin totean, että kyseistä asetusta on tulkittava siten, ettei se ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa vahvistetaan viinin vähittäismyynnissä käytettävä vähimmäishinta suhteessa myytävän tuotteen sisältämään alkoholimäärään, jos kyseinen lainsäädäntö on perusteltu kansanterveyden suojelua ja erityisesti alkoholin väärinkäytön vähentämistä koskevilla tavoitteilla ja jos sillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

4. Tämän jälkeen tarkastelen riidanalaisista lainsäädäntöä SEUT 34 ja SEUT 36 artiklan kannalta.

5. Osoitan, että kyseistä lainsäädäntöä on pidettävä SEUT 34 artiklassa tarkoitettuna rajoituksena, koska se on omiaan heikentämään kilpailuetua, jonka tietyt alkoholijuomien valmistajat tai maahantuojat voivat alhaisempien tuotantohintojen seurauksena saavuttaa, ja perustelen, miksi kansallisen tuomioistuimen tehtävä on toimenpiteen oikeasuhteisuutta arvioidessaan

- tarkistaa, voidaanko jäsenvaltion selvitysvelvollisuutensa täyttämiseksi sille toimittaman selvitysaineiston perusteella perustellusti katsoa, että valitut keinot soveltuvat tämän tavoitteen saavuttamiseen ja ettei jäsenvaltio ole ylittänyt harkintavaltansa rajoja tehdessään tämän valinnan, ja
- ottaa huomioon, missä määrin toimenpide rajoittaa tavaroiden vapaata liikkuvuutta, kun sitä verrataan vaihtoehtoihin toimenpiteisiin, joilla voitaisiin saavuttaa sama tavoite, ja kun punnitaan kyseessä olevia intressejä.

6. Lisäksi osoitan, että silloin, kun – kuten pääasian olosuhteissa – kansallinen tuomioistuin saa käsiteltäväkseen laillisuusvalvontakanteen kansallisesta lainsäädännöstä, joka ei ole vielä tullut voimaan ja joka osittain on vasta ehdotusvaiheessa, kansallisen tuomioistuimen on arvioidessaan, onko tämä lainsäädäntö oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun päämäärään, tutkittava paitsi kyseisen lainsäädännön valmisteluvaiheessa kansallisten viranomaisten saatavilla olleet ja tutkimat tiedot, myös kaikki ne tiedot, jotka ovat käytettävissä sen antaessa ratkaisunsa. Täsmennän, ettei kansallisen tuomioistuimen toimivallalle tutkia nämä asiakirjat ole muita erityisiä rajoituksia kuin ne, jotka johtuvat kontradiktorisen periaatteen soveltamisesta ja, jollei vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteista muuta johdu, todistelua koskevista kansallisista menettelysäännöistä.

7. Lopuksi totean, ettei jäsenvaltio voi kansanterveyden suojelun tavoitteeseen sisältyvän alkoholin väärinkäytön vähentämistavoitteen saavuttamiseksi hyväksyä alkoholiveron korotusten sijasta sellaista alkoholituotteiden vähittäismyynnissä käytettävää vähimmäishintaa koskevaa lainsäädäntöä, joka rajoittaa unionin sisäistä kauppaa ja vääristää kilpailua, muutoin kuin sillä edellytyksellä, että se osoittaa, että valitulla toimenpiteellä voidaan saavuttaa lisähyötyä tai siitä voi aiheutua vähemmän haittaa kuin vaihtoehtoisesta toimenpiteestä. Se, että vaihtoehtoinen verotuksellinen toimenpide voi tuottaa lisähyötyä edistämällä alkoholin väärinkäytön vähentämistä koskevaa yleistä tavoitetta, ei ratkaisuehdotukseni mukaan oikeuta hylkäämään tätä toimenpidettä ja toteuttamaan sen sijasta toimenpidettä, jolla vahvistetaan yksikköperusteiset vähimmäishinnat.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. EUT-sopimus

8. SEUT 39 artiklan 1 kohdan c ja e alakohdan mukaan yhteisen maatalouspolitiikan (jäljempänä YMP) tavoitteena on vakauttaa markkinat ja taata kohtuulliset kuluttajahinnat.

9. SEUT 40 artiklassa määrätään, että SEUT 39 artiklassa lueteltujen tavoitteiden saavuttamiseksi toteutetaan yhteinen maatalouden markkinajärjestely,⁸ joka voi käsittää muun muassa ”hintasäätelyn”.

10. SEUT 43 artiklan 3 kohdassa määrätään, että Euroopan unionin neuvosto hyväksyy Euroopan komission ehdotuksesta muun muassa ”hintojen vahvistamiseen liittyvät toimenpiteet”.

2. Yhteinen markkinajärjestely

11. Yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevassa asetuksessa säädetään muun muassa viinin yhteisestä markkinajärjestelystä.

12. Tämän asetuksen 167 artiklan, jonka otsikko on ”Kaupan pitämistä koskevat säännöt viinin yhteismarkkinoiden toiminnan tehostamiseksi ja vakauttamiseksi”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Viinin sekä rypäleiden, rypäleen puristemehujen ja viinien, joista ne ovat peräisin, yhteismarkkinoiden toiminnan tehostamiseksi ja vakauttamiseksi tuottajajäsenvaltiot voivat erityisesti 157 ja 158 artiklan mukaisesti hyväksytyjen toimialakohtaisten organisaatioiden tekemillä päätöksillä vahvistaa kaupan pitämistä koskevia sääntöjä tarjonnan sääntelemiseksi.

Näiden sääntöjen tulee olla tavoitteeseen nähden oikeasuhteisia eivätkä ne saa

- a) liittyä mihinkään liiketoimeen asianomaisen tuotteen ensimmäisen markkinoille saattamisen jälkeen;
- b) sallia hintojen edes ohjeellista vahvistamista tai suosittamista;

--”

B *Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntö*

13. Vuoden 2012 alkoholilain 1 §:n 2 momentin mukaan alkoholia ei saada myydä alle vähimmäishinnan, joka lasketaan seuraavan kaavan mukaisesti: $MPU \times S \times V \times 100$.⁹

14. Vuoden 2012 laissa jätetään säädösvallan käyttäjän tehtäväksi määrittää yksikköperusteinen vähimmäishinta ja päivä, jolloin se tulee voimaan.

15. Skotlannin ministerit toimittivat Skotlannin parlamentin hyväksyttäväksi vuoden 2013 asetusehdotuksen, jossa yksikköperusteiseksi vähimmäishinnaksi määritettiin 0,50 GBP.

II Pääasia ja ennakkoratkaisupyyntö

16. Vuoden 2012 lain hyväksymisen jälkeen Scotch Whisky Association ym. tekivät siitä ja vuoden 2013 asetusehdotuksesta laillisuusvalvontakanteen (judicial review).

17. Court of Session, Outer House hylkäsi kanteen ensimmäisessä oikeusasteessa antamallaan tuomiolla, josta Scotch Whisky Association ym. ovat tehneet valituksen.

8 — Jäljempänä yhteinen markkinajärjestely.

9 — ”S” on alkoholipitoisuus, ja ”V” on alkoholijuoman määrä litroissa.

18. Court of Session, Extra Division, Inner House on 3.7.2015 antamallaan päätöksellä päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko viinin yhteisestä markkinajärjestelystä annettua unionin lainsäädäntöä ja erityisesti asetusta (EU) N:o 1308/2013 tulkittava siten, että jäsenvaltio voi saattaa voimaan kansallisen toimen, jossa vahvistetaan viinin vähittäismyynnissä käytettävä vähimmäishinta suhteessa myytävän tuotteen sisältämään alkoholimäärään ja joka poikkeaa siten viinimarkkinoiden perustana muutoin olevasta periaatteesta, jonka mukaan hinnat muotoutuvat vapaasti markkinavoimien vaikutuksesta?

2) Kun toimen perustelemiseksi vedotaan SEUT 36 artiklaan, ja jos

- jäsenvaltio on katsonut, että ihmisten terveyden suojelemiseksi on tarkoituksenmukaista korottaa tavarain – tässä tapauksessa alkoholijuomien – kulutuksesta kuluttajille tai osalle näistä kuluttajista aiheutuvia kustannuksia, ja
- kyseinen tavara on sellainen, josta jäsenvaltio voi kantaa valmisteveroja tai muita veroja (myös veroja, jotka perustuvat alkoholipitoisuuteen tai -määrään tai arvoon tai tällaisten verotuksellisten toimien yhdistelmään),

voiko jäsenvaltio unionin oikeuden nojalla hylätä tällaiset kuluttajahinnan korottamista koskevat verotukselliset toimet ja toteuttaa niiden sijasta lainsäädäntötoimia, joissa vahvistetaan vähittäismyynnissä sovellettavat vähimmäishinnat, jotka vääristävät jäsenvaltioiden välistä kauppaa ja kilpailua, ja jos voi, millä edellytyksillä se voi näin tehdä?

3) Jos jäsenvaltion tuomioistuinta pyydetään ratkaisemaan, voiko lainsäädäntötoimi, joka on SEUT 34 artiklassa kielletty kaupan määrällinen rajoitus, olla kuitenkin oikeutettu SEUT 36 artiklan nojalla ihmisten terveyden suojelemiseksi, onko kyseisen kansallisen tuomioistuimen tutkittava ainoastaan tietoa, näyttöä tai muuta aineistoa, jotka ovat olleet lainsäätäjän saatavilla ja jotka lainsäätäjä on ottanut huomioon lainsäädännön antamisajankohtana? Ellei näin ole, mitä muita rajoituksia mahdollisesti kohdistuu kansallisen tuomioistuimen mahdollisuuteen ottaa huomioon kaikki aineisto tai näyttö, jota on saatavilla ja jota asianosaiset ovat esittäneet kansallisen tuomioistuimen antaessa ratkaisunsa?

4) Jos jäsenvaltion tuomioistuimen on unionin oikeutta tulkitessaan ja soveltaessaan tutkittava kansallisten viranomaisten väitettä siitä, että toimi, joka on SEUT 34 artiklassa tarkoitettu määrällinen rajoitus, on oikeutettu SEUT 36 artiklassa määrätynä poikkeuksena ihmisten terveyden suojelemiseksi, missä määrin kansallinen tuomioistuin on velvollinen tai oikeutettu muodostamaan – käytettävissään olevan aineiston perusteella – objektiivisen näkemyksen toimen tehokkuudesta väitetyn tavoitteen saavuttamisessa, ainakin vastaavien, jäsenvaltioiden väliseen kilpailuun vähemmän vaikuttavien vaihtoehtoisten toimien käytettävyydestä ja toimen yleisestä oikeasuhteisuudesta?

5) Kun tarkastellaan (sitä koskevan kiistan yhteydessä, onko toimi oikeutettu SEUT 36 artiklan nojalla ihmisten terveyden suojelemiseksi) sellaisen vaihtoehtoisen toimen olemassaoloa, joka ei vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailuun tai ainakin vaikuttaa siihen vähemmän, onko tällaisen vaihtoehtoisen toimen hylkäämiseen oikeuttava peruste se, etteivät vaihtoehtoisen toimen vaikutukset vastaa välttämättä täysin SEUT 34 artiklan nojalla riitautetun toimen vaikutuksia mutta sillä voi olla muita lisähyötyjä ja sillä voidaan saavuttaa laajempi, yleinen tavoite?

- 6) Arvioidessaan kansallista toimea, jonka on myönnetty tai todettu olevan SEUT 34 artiklassa tarkoitettu määrällinen rajoitus, jolle haetaan oikeutusta SEUT 36 artiklasta, ja erityisesti arvioidessaan toimen oikeasuhteisuutta, missä määrin tätä tehtävää hoitava tuomioistuin voi ottaa huomioon arviointinsa siitä, millä tavalla ja missä määrin toimi määrällisenä rajoituksena on SEUT 34 artiklan vastainen?”

III Asian tarkastelu

A Unionin tuomioistuimen toimivalta

19. Tarkasteltavassa ennakkoratkaisupyynnössä on erikoista se, että se on esitetty asiassa, jossa vaaditaan laillisuustutkintaa kansalliselle laille, joka ei ole vielä tullut voimaan, ja täytäntöönpanoasetukselle, joka on vasta ehdotusvaiheessa.

20. Tällä seikalla ei kuitenkaan voida kyseenalaistaa ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, koska ne eivät ole pelkästään hypoteettisia vaan niihin vastaaminen on objektiivisesti arvioiden tarpeellista ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltävänä olevan riita-asian ratkaisemiseksi.

21. Tältä osin on huomautettava, että unionin tuomioistuin on jo myöntänyt, että ehkäisevien vahvistuskanteiden yhteydessä esitetyt ennakkoratkaisukysymykset voidaan ottaa tutkittavaksi ja että se on Yhdistyneen kuningaskunnan oikeudessa säädetyn mukaisten, laillisuusvalvontaa koskevien judicial review -menettelyjen yhteydessä esitettyjen ennakkoratkaisupyynnöiden tutkittavaksi ottamisesta lausueensa todennut, että yksityisillä on mahdollisuus vedota yleisesti sovellettavan unionin toimen pätemättömyyteen kansallisissa tuomioistuimissa, vaikkei kyseisen toimen johdosta tosiasiallisesti olisikaan vielä toteutettu kansallisen oikeuden mukaisia täytäntöönpanotoimia. Unionin tuomioistuin pitää tältä osin riittävänä, että kansallisen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetaan todellinen oikeudenkäyntiasia, jossa tulee liitännäisesti esille kysymys unionin toimen pätevyydestä.¹⁰

22. Käsiteltävässä asiassa esitetystä ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Scotch Whisky Association ym. nostivat Court of Sessionissa laillisuusvalvontakanteen, jossa riitautetaan yhtäältä Skotlannin lainsäätäjän hyväksymän toimenpiteen, jonka tosiasiallinen voimaantulo edellyttää täytäntöönpanoasetuksen hyväksymistä hallituksessa, ja toisaalta tätä varten laaditun asetusehdotuksen yhteensopivuus unionin oikeuden kanssa.

23. Voidakseen ratkaista pääasian oikeusriidan, joka ei ole pelkästään hypoteettinen, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on ensin saatava vastaus unionin oikeuden tulkintaa koskevaan kysymykseen, jotta se voi tarkistaa, onko kyseessä oleva kansallinen lainsäädäntö yhteensopiva unionin oikeuden kanssa.

24. Unionin tuomioistuin on siten toimivaltainen vastaamaan Court of Sessionin esittämään ennakkoratkaisupyynnön.

10 — Ks. vastaavasti tuomio British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 36 ja 40 kohta); tuomio Intertanko ym. (C-308/06, EU:C:2008:312, 33 ja 34 kohta) ja tuomio Gauweiler ym. (C-62/14, EU:C:2015:400, 29 kohta).

B Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

1. Yksikköperusteisen vähimmäishinnan yhteensopivuus yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen kanssa

25. Ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessään kansallinen tuomioistuin lähinnä tiedustelee, onko yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen säännöksiä tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa vahvistetaan viinin vähittäismyynnissä käytettävä vähimmäishinta suhteessa myytävän tuotteen sisältämään alkoholimäärään.

26. Court of Session perustelee kysymystään ensinnäkin sillä, että tällainen kansallinen toimi, jossa vahvistetaan vähittäismyynnissä käytettävä vähimmäishinta, on ensi näkemältä ristiriidassa yhteisistä markkinajärjestelyistä annetun asetuksen kanssa, jos markkinoiden toiminta perustuu vapaaseen hinnanmuodostukseen, kuten nykyään on viinin yhteisessä markkinajärjestelyssä. Se on kuitenkin epävarma tästä seikasta ja pohtii muun muassa, miten siihen vaikuttaa Lissabonin sopimuksen voimaantulo, jonka yhteydessä YMP sisällytettiin unionin ja sen jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan.

27. Huomautan aluksi, että mielestäni ensimmäiseen kysymykseen annettavaan vastaukseen ei välttämättä vaikuta se, että YMP kuuluu nyt SEUT 4 artiklan 2 kohdan d alakohdan mukaisesti unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan. Vaikka tämä muutos ei ole suinkaan merkityksetön,¹¹ jäsenvaltiot voivat – kuten SEUT 2 artiklan 2 kohdassa täsmennetään – käyttää toimivaltaansa ainoastaan ”siltä osin kuin” unioni ei ole käyttänyt omaansa tai on päättänyt lakata käyttämästä sitä.¹² Luonteeltaan jaettu toimivalta voi siis käytössä muuttua yksinomaiseksi toimivallaksi, kun unioni toteuttaa toimenpiteitä kyseisellä alalla ja vie näin jäsenvaltioilta niiden normatiivisen vallan sen ”syrjäyttävien” unionin tason toimenpiteiden poissulkevan vaikutuksen perusteella.

28. Vielä on selvitettävä, onko unioni käyttänyt omaa toimivaltaansa ja sillä vienyt jäsenvaltioilta niiden normatiivisen vallan.

29. YMP:n alalla unionin tuomioistuin on todennut yleisesti, että viinin yhteisestä markkinajärjestelystä 1980-luvulla annettujen säännösten voidaan katsoa olevan ”tyhjentävä sääntely” ”erityisesti hintojen ja interventtioiden, kolmansien maiden kanssa käytävän kaupan järjestelmän, tuotantoa ja tiettyjä enologisia käytäntöjä koskevien sääntöjen samoin kuin viinien kuvausta ja pakkausmerkintöjä koskevien vaatimusten osalta”.¹³ Tällä perusteella se totesi, ettei jäsenvaltioilla ole enää tällä alalla toimivaltaa, jollei nimenomaisesti toisin säädetä.¹⁴

30. Siltä osin kuin kyse on erityisesti yhteisillä markkinajärjestelyillä toteutettavaa hintasääntelyä koskevista säännöistä, unionin tuomioistuin, joka lähtee siitä oletuksesta, että tällaiset järjestelyt perustuvat markkinoiden avoimuuden periaatteelle, jolloin jokaisella tuottajalla on vapaa pääsy markkinoille toimivan kilpailun olosuhteissa ja markkinoiden toimintaa säännellään ainoastaan yhteisissä markkinajärjestelyissä luoduilla välineillä, on toistuvasti todennut, että aloilla, jotka kuuluvat yhteisen markkinajärjestelyn piiriin – ja varsinkin silloin, kun tämä markkinajärjestely perustuu yhtenäiseen hintajärjestelmään – jäsenvaltioilla ei ole enää oikeutta puuttua yksipuolisesti annetuilla kansallisilla säännöksillä sellaisten hintojen muodostusmekanismiin, joita säännellään yhteisellä

11 — Ks. sen merkityksestä *Politique agricole commune et politique commune de la pêche, Commentaire J. Mégret*, 3. painos, toim. Université de Bruxelles, 68 kohta, s. 59.

12 — Ks. vastaavasti tuomio Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapoiis Kapnou (C-373/11, EU:C:2013:567, 26 kohta).

13 — Ks. tuomio Prantl (16/83, EU:C:1984:101, 13 ja 14 kohta) ja tuomio Ramel ym. (89/84, EU:C:1985:193, 25 kohta).

14 — Idem.

markkinajärjestelyllä.¹⁵ Saman oikeuskäytännön mukaan yhdessäkään unionin maatalousasetuksessa, jossa säädetään kyseisiin markkinoihin viittaavissa säännöksissä tarkoitettujen tuotteiden tuottaja- ja tukkuhintajärjestelmästä, ei kuitenkaan puututa jäsenvaltioiden toimivaltaan toteuttaa yksipuolisia toimenpiteitä, jotka kohdistuvat vähittäis- ja kuluttajahintojen muodostumiseen, ellei perustamissopimuksen muista määräyksistä muuta johdu.¹⁶

31. Yhteiset markkinajärjestelyt ovat kuitenkin muuttuneet perusteellisesti viimeisten 20 vuoden aikana. Viinin yhteiseen markkinajärjestelyyn, jonka alkuperäisenä ajatuksena oli turvata viljelijöiden tulot hinta- ja interventiojärjestelmällä,¹⁷ on sittemmin tehty lukuisia muutoksia, jotka – kuten komissio korostaa – ovat vähitellen johtaneet luopumiseen perinteisistä interventiojärjestelmistä viinimarkkinoiden vapauttamisen ja vapaaseen kysyntään ja tarjontaan perustuvan hinnanmuodostuksen hyväksi.

32. Huomattakoon, että nykyisellään viinialan markkinajärjestely, josta on tullut vain osa yhtä yhteistä markkinajärjestelyä, ei enää perustu yhteiseen hintajärjestelmään, jonka toimintaan voitaisiin vaikuttaa jäsenvaltioiden yksipuolisesti toteuttamalla interventioitoimilla.

33. Vaikka on totta, että yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen 167 artiklan 1 kohdan b alakohdassa on hintojen vahvistamista koskeva säännös, jonka mukaan jäsenvaltiot eivät saa sallia hintojen edes ohjeellista vahvistamista tai suosittamista, on kuitenkin todettava, että – kuten Lord Advocate, Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, Irlanti ja komissio aivan oikein väittävät – tällä säännöksellä, jonka sanamuoto on täysin sama kuin asetuksen (EY) N:o 479/2008¹⁸ 67 artiklan 1 kohdan b alakohdan, on rajoitettu soveltamisala, koska sen tarkoituksena on ainoastaan tämentää sen toimivallan ulottuvuutta, joka jäsenvaltioille on annettu yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen 167 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä kaupan pitämistä koskevien sääntöjen vahvistamiseen tarjonnan sääntelemiseksi. Vapaan kilpailun tavoitteen perusteella tätä toimivaltaa ei voida ymmärtää valtuutukseksi antaa kansallista lainsäädäntöä, jolla sallitaan tai edistetään sellaisten päätösten täytäntöönpanoa, joiden nojalla toimialajärjestöt vahvistaisivat viinin hinnat. Tätä tulkintaa tukee asetuksen N:o 479/2008 johdanto-osan 44 perustelukappale, jossa mainitaan, että jäsenvaltioiden olisi voitava panna täytäntöön toimialakohtaisten organisaatioiden tekemät päätökset viinimarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi, mutta näiden päätösten perusteella ei pitäisi kuitenkaan voida toteuttaa menettelyjä, jotka voivat vääristää kilpailua.

34. Tämän perusteella päädyn siihen, ettei yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevaan asetukseen enää sisälly sellaista hintasääntelyjärjestelmää, jonka olemassaolo merkitsisi, että alkoholijuomien, kuten viinin, vähittäismyynnissä käytettävän vähimmäishinnan vahvistamisesta annettu lainsäädäntö olisi jo lähtökohtaisesti ristiriidassa tällaisen järjestelmän kanssa ja suoraan loukkaisi sitä.

15 — Ks. mm. tuomio Antonini (216/86, EU:C:1987:322, 6 kohta); tuomio komissio v. Kreikka (C-110/89, EU:C:1991:227, 21 kohta); tuomio komissio v. Kreikka (C-61/90, EU:C:1992:162, 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio Kuipers (C-283/03, EU:C:2005:314, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

16 — Ks. mm. tuomio Antonini (216/86, EU:C:1987:322, 6 kohta) ja tuomio Lefèvre (188/86, EU:C:1987:327, 11 kohta).

17 — Ks. mm. viinikaupan yhteiseksi järjestämiseksi säädetyistä lisäsäännöksistä 28.4.1970 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 816/70 (EYVL L 99, s. 1), I osasto.

18 — Viinialan yhteisestä markkinajärjestelystä, asetusten (EY) N:o 1493/1999, (EY) N:o 1782/2003, (EY) N:o 1290/2005 ja (EY) N:o 3/2008 muuttamisesta sekä asetusten (ETY) N:o 2392/86 ja (EY) N:o 1493/1999 kumoamisesta 29.4.2008 annettu neuvoston asetus (EUVL L 148, s. 1).

35. Kumottuani näin olettamuksen siitä, että pääasiassa kyseessä oleva lainsäädäntö olisi suoraan ristiriidassa yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen kanssa, selvitan seuraavaksi, onko tämä lainsäädäntö SEU 4 artiklan 3 kohdassa vahvistetun periaatteen vastainen siitä syystä, että se vaarantaa viinialan yhteisen markkinajärjestelyn tavoitteet ja toiminnan. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä nimittäin ilmenee, että silloin, kun tietyllä alalla on annettu asetus yhteisestä markkinajärjestelystä, jäsenvaltioilla on velvollisuus pidättäytyä sellaisten toimien antamisesta, jotka saattaisivat poiketa markkinajärjestelystä tai olla sen vastaisia.¹⁹

36. Komissio väittää, että jäsenvaltioiden vähittäismyynnin alalla toteuttamat toimenpiteet, kuten vähimmäishintajärjestelmät, voivat vaarantaa viinin yhteisen markkinajärjestelyn kahdella tavalla: joko estämällä toimijoita hyötymästä täysimääräisesti kilpailueduista, joita vähemmän interventionistisesta markkinajärjestelystä voitaisiin saada, tai horjuttamalla ”viljelijöiden tukijärjestelmien herkkää kokonaisuutta”,²⁰ ja nämä järjestelmät ovat osittain riippuvaisia tekijöistä, jotka puolestaan riippuvat viinituotteiden kuluttajakysynnästä, johon vähittäismyyntihinta vaikuttaa suoraan. Komissio katsoo, että jos yksikköperusteinen vähimmäishintajärjestelmä hyväksyttäisiin ja otettaisiin käyttöön useissa jäsenvaltioissa, yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan nykyisen asetuksen säätämisen lähtökohtana ollut oletama, joka perustuu kysynnän ja tarjonnan tasapainoiseen rakenteeseen ja vapaaseen hinnanmuodostukseen markkinavoimien vaikutuksesta, jäisi tehottomaksi.

37. Tältä osin on korostettava, että unionin tuomioistuin on muistuttanut, että SEUT 39 artiklassa tunnustetaan samanaikaisesti sekä maatalouspolitiikan ensisijaisuus kilpailua koskeviin EUT-sopimuksen tavoitteisiin nähden että neuvoston toimivalta päättää, missä määrin kilpailusääntöjä sovelletaan maatalousalalla, ja toistuvasti vahvistanut, että yhteiset markkinajärjestelyt ”eivät ole kilpailutonta tilaa”²¹ ja että ”toimivan kilpailun ylläpito maataloustuotteiden markkinoilla kuuluu YMP:n tavoitteisiin”.²² Jollei hinnanvahvistusmekanismia ole, yhteisen markkinajärjestelyn kattamilla aloilla vapaa hinnanmuodostus ilmentää periaatetta tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta todellisissa kilpailuolosuhteissa.

38. Mielestäni ei voida kiistää, että tuotteen vähittäismyynnissä käytettävän vähimmäishinnan vahvistaminen yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa saattaa heikentää kilpailuetua, joka alhaisempien tuotantohintojen seurauksena voidaan saavuttaa, ja sitä kautta johtaa kilpailun vääristymiseen eri jäsenvaltioissa sijaitsevien tuottajien välillä. Tästä on huomautettava, että unionin tuomioistuin on toistuvasti todennut ja ottanut huomioon vähimmäishinnan vahvistamista koskevasta lainsäädännöstä aiheutuvan kilpailua rajoittavan vaikutuksen.²³

39. Toisin kuin Irlanti väittää, katson ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen olevan aivan oikeassa katsoessaan, että kysyntään ja tarjontaan perustuvan vapaan hinnanmuodostuksen periaatetta loukkaava kansallinen toimenpide on lähtökohtaisesti ristiriidassa yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen kanssa, joka siitä syystä, ettei siihen enää sisälly hinnanvahvistusmekanismia, perustuu toimivan kilpailun säilyttämiseen saman tuotteen eri valmistajien välillä.

19 — Ks. mm. tuomio *Industrias de Deshidratación Agrícola* (C-118/02, EU:C:2004:182, 20 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio *Kuipers* (C-283/03, EU:C:2005:314, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) sekä määräys *Babanov* (C-207/08, EU:C:2008:407, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

20 — Komission huomautusten 34 kohta.

21 — Ks. mm. määräys *SPM v. neuvosto ja komissio* (C-39/09 P, EU:C:2010:157, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

22 — Ks. tuomio *Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiis Kapnou* (C-373/11, EU:C:2013:567, 37 kohta).

23 — Ks. *genererin vähittäismyynnissä käytettävän vähimmäishinnan osalta tuomio van Tiggele* (82/77, EU:C:1978:10); valmistettujen tupakkatuotteiden vähittäismyynnissä käytettävän vähimmäishinnan osalta tuomio komissio v. *Belgia* (C-287/89, EU:C:1991:188); tuomio komissio v. *Ranska* (C-197/08, EU:C:2010:111); tuomio komissio v. *Itävalta* (C-198/08, EU:C:2010:112); tuomio komissio v. *Irlanti* (C-221/08, EU:C:2010:113) ja tuomio komissio v. *Italia* (C-571/08, EU:C:2010:367); polttoaineiden vähittäismyynnissä käytettävän vähimmäishinnan osalta tuomio *Cullet ja Chambre syndicale des réparateurs automobiles et détaillants de produits pétroliers* (231/83, EU:C:1985:29) ja leivän vähittäismyynnissä käytettävän vähimmäishinnan osalta tuomio *Edah* (80/85 ja 159/85, EU:C:1986:426).

40. Unionin tuomioistuin on kuitenkin useaan otteeseen korostanut, ettei yhteisen markkinajärjestelyn toteuttaminen estä jäsenvaltioita soveltamasta sellaisia kansallisia sääntöjä, joilla tavoitellaan muita yleistä etua koskevia päämääriä kuin niitä, joita yhteinen markkinajärjestely koskee, vaikka kyseiset säännöt voivatkin vaikuttaa yhteismarkkinoiden toimintaan kyseisellä alalla.²⁴ Kansallisten viranomaisten toimet voidaan siten perustella jollakin oikeutetulla tavoitteella, kuten kansanterveyden suojelulla, vaikka alalla olisikin tehty yhteinen markkinajärjestely.

41. Vaikka yhtäältä unionin tuomioistuin on toistuvasti todennut, että yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteisiin pyrittäessä ”ei voida jättää ottamatta huomioon” eläinten terveyden ja elämän suojelemisen kaltaisia yleisen edun mukaisia vaatimuksia²⁵ ja että terveyden suojeleminen ”myötävaikuttaa [SEUT 39 artiklan] 1 kohdassa lueteltujen [YMP:n] tavoitteiden saavuttamiseen”,²⁶ etenkin kun maataloustuotanto on suoraan riippuvainen siitä, millainen menekki tuotannolla on terveydestään entistä enemmän huolissaan olevien kuluttajien keskuudessa,²⁷ ja vaikka toisaalta yhteisiä markkinajärjestelyjä koskeva asetus sisältää useita säännöksiä, joissa on otettu huomioon ihmisten tai eläinten terveyttä koskevat näkökohdat,²⁸ kyseisellä asetuksella ei nimenomaisesti pyritä saavuttamaan terveyden suojelemisen tavoitetta eikä etenkin vähentämään alkoholijuomien liika- tai väärinkäyttöä unionin tasolla.

42. Vaikka terveyden suojeleminen on tuki yhteisen maatalouspolitiikan todellinen tavoite, se on kuitenkin ainoastaan liitännäinen, joten jäsenvaltiot voivat vedota tähän tavoitteeseen sellaisen kansallisen lainsäädännön perustelemiseksi, joka vaikuttaa yhteisen markkinajärjestelyn toimintaan kyseisellä alalla.

43. Näin on erityisesti sen vuoksi, että SEUT 168 artiklan 5 kohdassa suljetaan pois mahdollisuus yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden sellaisia lakeja ja asetuksia, joiden tarkoituksena on suojella ja edistää ihmisten terveyttä, ja että primaarioikeuden muita määräyksiä ei voida käyttää oikeudellisenä perustana sen seikan kiertämiseksi, että tämä mahdollisuus on nimenomaisesti suljettu pois.²⁹

44. Edellä esitetyn perusteella katson, ettei viinialan yhteinen markkinajärjestely ole esteenä toimenpiteelle, jonka kansalliset viranomaiset toteuttavat käyttäessään niille annettua toimivaltaa hyväksyä toimenpiteitä terveyden suojelemiseksi ja etenkin alkoholin väärinkäytön vähentämiseksi. Jos kuitenkin kansallinen toimenpide loukkaa yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevaan asetukseen sisältyvää vapaan hinnanmuodostuksen periaatetta, suhteellisuusperiaate edellyttää sitä, että toimenpide tosiasiallisesti vastaa kansanterveyden suojeleminen tavoitetta ja ettei se ylitä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

45. Katson komission lailla, että toimenpiteen oikeasuhteisuus on tutkittava SEUT 36 artiklaan liittyvän tarkastelun yhteydessä.

46. Näin ollen ehdotan, että ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan niin, että yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevaa asetusta on tulkittava siten, ettei se ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa vahvistetaan viinin vähittäismyynnissä käytettävä vähimmäishinta suhteessa myytävän tuotteen sisältämään alkoholimäärään, jos kyseinen lainsäädäntö on perusteltu ihmisen terveyden suojeleminen ja erityisesti alkoholin väärinkäytön vähentämistä koskevilla tavoitteilla ja jos sillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

24 — Ks. tuomio Hammarsten (C-462/01, EU:C:2003:33, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio Kuipers (C-283/03, EU:C:2005:314, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja määräys Babanov (C-207/08, EU:C:2008:407, 25 kohta).

25 — Ks. tuomio Viamex Agrar Handel ja ZVK (C-37/06 ja C-58/06, EU:C:2008:18, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

26 — Ks. tuomio komissio v. neuvosto (C-269/97, EU:C:2000:183, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

27 — Idem.

28 — Ks. mm. 23 artiklan 3 kohta, 80 artiklan 3 kohdan a alakohta ja 220 artikla.

29 — Ks. määräys komissio v. Saksa (C-426/13 P(R), EU:C:2013:848, 75 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

2. Yksikköperusteisen vähimmäishinnan yhteensopivuus SEUT 34 artiklan kanssa

a) Alustavat huomautukset

47. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimen on todettava lähtevän siitä oletuksesta, että riidanalainen toimenpide on luokiteltava ”tuonnin määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavaksi toimenpiteeksi”, joka kielletään SEUT 34 artiklassa. Se, että pääasian asianosaiset ovat tästä luokittelusta yhtä mieltä, ei nähdäkseen vapauta unionin tuomioistuinta velvollisuudesta tarkistaa, pitääkö tämä oletus paikkansa, sillä jos se on virheellinen, SEUT 36 artiklan mukaisen oikeuttamisperusteen olemassaoloa ei tarvitse tutkia.

48. Jotta siis ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämään kysymykseen voitaisiin vastata, on ensin selvitettävä, onko yksikköperusteinen vähimmäishinta tuonnin määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaava toimenpide.

b) Tuonnin määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavan toimenpiteen olemassaolo

49. Ongelmat, jotka nousevat esille tarkasteltaessa riidanalaista lainsäädäntöä SEUT 34 artiklan kannalta, edellyttävät tuonnin määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavan toimenpiteen käsitteen tulkintaa koskevassa yleisessä oikeuskäytännössä tapahtuneen kehityksen vertaamista hintasääntelyjä koskevaan erityiseen oikeuskäytäntöön.

50. Kyseisen käsitteen tulkintaa koskevan oikeuskäytännön kehitystä ei ole tarpeen käsitellä kovin laajasti, koska se tunnetaan jo hyvin.

51. Tyydyn ainoastaan lyhyesti muistuttamaan, että tuomiossa Dassonville³⁰ määriteltiin SEUT 34 artiklassa tarkoitetuiksi tuonnin määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaaviksi toimenpiteiksi ”kaikki kauppaa koskevat jäsenvaltioiden säännökset, jotka voivat rajoittaa yhteisön sisäistä kauppaa suoraan tai välillisesti, tosiasiallisesti tai mahdollisesti”.³¹

52. Tämän jälkeen tuomiossa Keck ja Mithouard³² todettiin, että tällainen rajoitus ei ole tiettyjä myyntijärjestelyjä rajoittavien tai ne kieltävien kansallisten oikeussääntöjen soveltaminen muista jäsenvaltioista tuotuihin tuotteisiin, jos niitä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltion alueella toimiviin toimijoihin ja jos niillä on oikeudellisesti ja tosiasiallisesti sama vaikutus sekä kotimaisten tuotteiden että muista jäsenvaltioista maahantuotujen tuotteiden markkinointiin.³³

53. Myöhemmin tuomiossa komissio v. Italia³⁴ täsmennettiin, että tuonnin määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavina toimenpiteinä on pidettävä sellaisia jäsenvaltion toteuttamia toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on kohdella epäedullisemmin toisista jäsenvaltioista tuotavia tavaroita, ja toimenpiteitä, joilla on tällainen vaikutus, sekä sääntöjä, jotka koskevat edellytyksiä, jotka näiden tavaroiden on täytettävä, vaikka niitä sovellettaisiin erotuksetta kaikkiin tavaroihin. Saman tuomion mukaan tämän käsitteen alaan kuuluvat myös ”kaikki muut toimenpiteet, joilla rajoitetaan muista jäsenvaltioista peräisin olevien tuotteiden pääsyä jäsenvaltion markkinoille”.³⁵

30 — 8/74, EU:C:1974:82.

31 — Tuomion 5 kohta.

32 — C-267/91 ja C-268/91, EU:C:1993:905.

33 — Tuomion 16 kohta.

34 — C-110/05, EU:C:2009:66.

35 — Tuomion 35 ja 37 kohta.

54. Toinen oikeuskäytännössä muodostunut periaate, jonka kannalta riidanalaisen lainsäädännön luonnetta on arvioitava, liittyy hintojen vahvistamista, erityisesti vähimmäishinnan asettamista, koskevan lainsäädännön tulkintaan. Tämän tuomiosta van Tiggele³⁶ alkaneen oikeuskäytännön mukaan vähimmäishinnan vahvistamiseksi annettuja kansallisia säännöksiä on pidettävä SEUT 34 artiklassa kiellettyinä tuonnin määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavina toimenpiteinä, jos niissä vahvistettu vähimmäishinta, jota sovelletaan erotuksetta kotimaisiin ja maahan tuotuihin tuotteisiin, vaikuttaa epäedullisesti tuontituotteiden myyntiin siltä osin kuin se estää niiden alhaisempien tuotantokustannusten heijastumisen kuluttajahintaan.³⁷

55. Näiden kahden oikeuskäytännön vertailussa nousee esille kaksi kysymystä, joista toinen liittyy hintasääntelytoimien tavoitteeseen ja toinen rajoituksen arviointiperusteisiin. Onko pääasiassa kyseessä olevan kaltaista lainsäädäntöä pidettävä pelkkänä tuomiossa Keck ja Mithouard tarkoitettuna ”myyntijärjestelyinä”?³⁸ Osuuko tuontituotteiden kotimaisiin tuotteisiin verrattuna alhaisemmasta tuotantohinnasta saatavan kilpailuedun estämiseen liittyvä kriteeri yksin syrjinnän tai markkinoille pääsyn kriteerien kanssa?

56. Useimmat huomautuksia esittäneet osapuolet kannattavat pääosin tuomion van Tiggele³⁹ perusteella tulkintaa, jonka mukaan pääasiassa kyseessä olevaa lainsäädäntöä on pidettävä SEUT 34 artiklassa kiellettyinä jäsenvaltioiden välisen kaupan rajoituksena. Irlanti kuitenkin väittää kirjallisissa huomautuksissaan, että tämä lainsäädäntö on pelkkä tuomiossa Keck ja Mithouard tarkoitettu ”myyntijärjestely”,⁴⁰ joten se ei voi kuulua SEUT 34 artiklan soveltamisalaan. Suomen hallitus katsoo, että tästä seikasta on epätietoisuutta. Komission mukaan tuomioon van Tiggele⁴¹ perustuva oikeuskäytäntö pätee, kun vähimmäishinnat johtavat tuontituotteiden syrjintään estämällä niiden markkinoille pääsyn tai vaikeuttamalla sitä.

57. Mielestäni pääasiassa kyseessä olevaa toimenpidettä ei ole tarpeen tutkia kahdenlaisen lainsäädännön – siis sääntöjen, jotka koskevat edellytyksiä, jotka näiden tavaroiden on täytettävä, ja sääntöjen, joilla rajoitetaan tiettyjä myyntijärjestelyjä tai kielletään ne – välillä tehdyn erottelun kannalta.

58. On nimittäin tunnettua, että vaikutukseltaan vastaavan toimenpiteen käsitteen alaan kuuluvat myös kaikki muut toimenpiteet, joilla rajoitetaan muista jäsenvaltioista peräisin olevien tuotteiden pääsyä jäsenvaltion markkinoille. Oikeuskäytännössä vakiintuneen muotoilun mukaan SEUT 34 artikla kuvastaa velvollisuutta noudattaa syrjintäkiellon periaatetta ja muissa jäsenvaltioissa laillisesti valmistettavien ja kaupan pidettävien tuotteiden vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta sekä velvollisuutta varmistaa unionin tuotteille vapaa pääsy kansallisille markkinoille.⁴² Tästä periaatteellisesta muotoilusta on pääteltävä, että kansallinen toimenpide voi olla rajoitus paitsi silloin, kun se ollessaan luonteeltaan myyntijärjestely on oikeudellisesti tai tosiasiallisesti syrjivä, myös silloin, kun se luonteestaan riippumatta vaikeuttaa pääsyä kyseisen jäsenvaltion markkinoille. Tämä tarkoittaa, että jos todetaan markkinoille pääsyn rajoitus, kotimaisten tuotteiden ja tuontituotteiden tilanteita ei ole tarpeen verrata toisiinsa sen toteamiseksi, onko kyseessä erilainen kohtelu.

36 — 82/77, EU:C:1978:10.

37 — Tuomion 18 kohta.

38 — C-267/91 ja C-268/91, EU:C:1993:905.

39 — 82/77, EU:C:1978:10.

40 — C-267/91 ja C-268/91, EU:C:1993:905.

41 — 82/77, EU:C:1978:10.

42 — Ks. tuomio ANETT (C-456/10, EU:C:2012:241, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

59. Nähdäkseni tuonnissa tapahtuvalla kilpailuedun kumoutumisella, jota hintasääntelyn tapauksessa pidetään ratkaisevana kriteerinä, on jo itsessään markkinoille pääsyä rajoittava vaikutus. Vähittäismyynnin kieltäminen alle vähimmäishinnan vie nimittäin muiden jäsenvaltioiden toimijoilta mahdollisuuden pitää tuotteitaan kaupan hinnalla, joka heijastaisi niiden mahdollisesti alhaisempaa tuotantohintaa, ja siten vaikeuttaa niiden pääsyä kyseisille markkinoille.

60. Pääasiassa kyseessä olevan kaltaista lainsäädäntöä, jonka soveltamista erotuksetta kaikkiin kyseisen jäsenvaltion alueella toimiviin toimijoihin ei ole kiistetty, on siten pidettävä tuonnin määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä, joka on SEUT 34 artiklan vastainen, koska se on omiaan rajoittamaan markkinoille pääsyä jo pelkästään siitä syystä, että se estää tuontituotteiden alhaisemman tuotantohinnan heijastumisen kuluttajahintaan.

61. Seuraavaksi tarkastelen siis ainoastaan ylimääräisenä seikkana sitä, miten pääasiassa kyseessä oleva toimenpide on luonnehdittava tuomiossa *Keck ja Mithouard*⁴³ tehdyn erottelun perusteella.

62. Tuomiossa *Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft*⁴⁴ todettiin, että koska kirjojen hintaa koskeva kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan maahantuojat ei saa alittaa kustantajan sen valtion, jossa kirja on kustannettu, osalta vahvistamaa tai suosittamaa vähittäismyyntihintaa, ”ei koske näiden tuotteiden ominaisuuksia vaan ainoastaan niitä järjestelyjä, joiden mukaisesti niitä voidaan myydä”, sen on katsottava tarkoittavan tuomiossa *Keck ja Mithouard* tarkoitettua myyntijärjestelyä.^{45 46}

63. Nähdäkseni sama pätee pääasiassa kyseessä olevaan lainsäädäntöön. Tämän näkemyksen tueksi on muistutettava, että tuomio *Keck ja Mithouard*⁴⁷ koski tappiollisen jälleenmyynnin kieltoa, ja tuomiossa *Belgapom*⁴⁸ katsottiin tämän oikeuskäytännön linjauksen mukaisesti, että säännöksessä, jossa kielletään myynti, joka tuottaa vain äärimmäisen vähäisen katetuoton, on kyse ”myyntijärjestelystä”. Mielestäni kansallisella lainsäädännöllä, jossa kielletään myymästä tuotetta sen alkoholipitoisuuden perusteella vahvistettua vähimmäishintaa alemmalla hinnalla, on samanlainen vapaata hinnanmuodostusta rajoittava vaikutus, koska siinäkin vahvistetaan myyjälle vähimmäisvoittomarginaali. Näiden säännösten ja tuomiossa *Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft*⁴⁹ kyseessä olleen säännöksen tapaan se voidaan siis luokitella myyntijärjestelyksi.

64. ”Myyntijärjestelyksi” luokittelu ei kuitenkaan tarkoita, ettei pääasiassa kyseessä oleva toimenpide voisi siltäkin olla SEUT 34 artiklassa tarkoitettu rajoitus. Vaikka on selvää, että kyseistä toimenpidettä sovelletaan kaikkiin asianomaisiin toimijoihin, on vielä osoitettava, että sillä on tuomiossa *Keck ja Mithouard*⁵⁰ käytetyn ilmaisun mukaisesti ”oikeudellisesti ja tosiasiallisesti sama vaikutus sekä kotimaisten tuotteiden että muista jäsenvaltioista maahantuotujen tuotteiden markkinointiin”.⁵¹ Jos toimenpide on syrjivä, se ei voi jäädä SEUT 34 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle.

65. Kysymys on siitä, voidaanko tuomiossa van *Tiggele*⁵² vahvistetulla kriteerillä, joka liittyy maahantuonnin seurauksena saavutetun kilpailuedun kumoutumiseen, jolla varmasti on markkinoille pääsyä rajoittava vaikutus, osoittaa myös syrjinnän olemassaolo. Oikeuskäytännössä on ollut epävarmuutta tämän kriteerin ulottuvuudesta, mikä osoittaa, että sen tarkastelu syrjinnän kannalta on

43 — C-267/91 ja C-268/91, EU:C:1993:905.

44 — C-531/07, EU:C:2009:276.

45 — C-267/91 ja C-268/91, EU:C:1993:905.

46 — Tuomio *Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft* (C-531/07, EU:C:2009:276, 20 kohta).

47 — C-267/91 ja C-268/91, EU:C:1993:905.

48 — C-63/94, EU:C:1995:270.

49 — C-531/07, EU:C:2009:276.

50 — C-267/91 ja C-268/91, EU:C:1993:905.

51 — Tuomion 16 kohta.

52 — 82/77, EU:C:1978:10.

koettu hankalaksi.⁵³ Vaikka onkin johdonmukaisempaa ja loogisempaa katsoa, että mainitun kriteerin perusteella pyritään suoraan selvittämään markkinoille pääsyä rajoittava vaikutus riippumatta kokonaan muista näkökohdista, jotka liittyvät tuontituotteiden epäyhdenvertaiseen kohteluun kotimaisiin tuotteisiin verrattuna, katson, että samaa kriteeriä voidaan hyvin käyttää myös syrjinnän olemassaolon osoittamiseen. Tuomion van Tiggele⁵⁴ sanamuoto nimittäin mahdollistaa myös syrjinnän kannalta tulkitsemisen, sillä kyseisen tuomion mukaan ”tuontia voi rajoittaa erityisesti se, että kansallinen viranomaisen on vahvistanut hinnat tai voittomarginaalit sellaiselle tasolle, että siitä on *haittaa maahan tuoduille tuotteille samanlaisiin kotimaisiin tuotteisiin verrattuna* – – siksi – – että alhaisten tuotantokustannusten seurauksena saavutettu kilpailuetu kumoutuu”.⁵⁵ Tässä päättely näyttää siis perustuvan kahden samanlaisen tuotteen vertailuun eli kotimaista tuotetta verrataan tuontituotteeseen, jonka saavuttama kilpailuetu kumoutuu kaavaillun toimenpiteen seurauksena.

66. Ennakkoratkaisupyyntö sisältää kaikki vertailuanalyysiin tarvittavat tiedot, jotka joka tapauksessa osoittavat riidanalaisen lainsäädännön syrjivyyden. Court of Sessionin toteamuksesta nimittäin ilmenee, että kun tarkastellaan muissa kuin hotelli- ja ravintola-alan liikkeissä alle yksikköperusteisen vähimmäishinnan myytyjen alkoholijuomien prosenttiosuutta koskevia tilastolukuja, muista jäsenvaltioista tuotuja viinejä myydään prosentuaalisesti enemmän alle yksikköperusteisen vähimmäishinnan kuin Yhdistyneessä kuningaskunnassa valmistettuja viinejä. Vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, ettei sillä ole käytettävissään muita alkoholijuomia koskevia tilastotietoja, se kuitenkin toteaa, ettei sitä, että merkittävä määrä muista jäsenvaltioista kuin Yhdistyneestä kuningaskunnasta peräisin olevia oluita ja väkeviä alkoholijuomia myydään alle yksikköperusteisen vähimmäishinnan (0,50 GBP), ole lainkaan kiistetty.

67. Alle vähimmäishinnan tapahtuvan vähittäismyynnin kiellolla saatetaan tuontituotteet samanlaisiin kotimaisiin tuotteisiin verrattuna epäedulliseen asemaan, koska sillä viedään muiden jäsenvaltioiden toimijoilta, jotka ovat siihen asti myyneet tuontituotteita yksikköperusteista vähimmäishintaa alemmalla hinnalla, mahdollisuus myydä niitä hinnalla, joka heijastaa niiden mahdollista alhaisempaa tuotantohintaa.

68. Pääasiassa kyseessä olevaa lainsäädäntöä, jonka soveltamista erotuksesta kaikkiin kyseisen jäsenvaltion alueella toimiviin toimijoihin ei ole kiistetty, on siten pidettävä tuonnin määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä.

69. Tarkasteltiinpa pääasiassa kyseessä olevaa lainsäädäntöä miltä kannalta hyvänsä, se on SEUT 34 artiklan vastainen.

70. Nyt on vielä tarkistettava, onko tämä rajoitus objektiivisesti oikeutettu.

53 — Ks. Picod, F., ”La nouvelle approche de la Cour de justice en matière d’entraves aux échanges”, *Revue trimestrielle de droit européen*, 1998, s. 169, jossa todetaan, ettei tuomioon van Tiggele (82/77, EU:C:1978:10) perustuvassa oikeuskäytännössä ”asetettu velvollisuutta osoittaa kotimaisten tuotteiden ja tuontituotteiden välistä erilaista kohtelua, vaan sen soveltamisen syynä oli maahantuontitoiminnan seurauksena saavutetun kilpailuedun kumoutuminen, vaikkapa vain toiseen maahantuontitapaan nähden”. Tekijä lisää, että ”unionin tuomioistuimen olisi epäasianmukaista soveltaa tämänkaltaisiin säännöksiin tuomiossa Keck ja Mithouard (C-267/91 ja C-268/91, EU:C:1993:905) vahvistettuja edellytyksiä, sillä silloin se poikkeaisi vakiintuneesta oikeuskäytännöstä”. Ks. a contrario Oliver, S., ”Dossier Keck – Forces et faiblesses de l’arrêt Keck”, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2014, s. 870, jossa todetaan, että ”vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä on jo kauan ennen tuomiota [Keck ja Mithouard (C-267/91 ja C-268/91, EU:C:1993:905)] pidetty ainoastaan sellaista hintavalvontaa, jolla syrjitään tuontituotteita” (alaviite 11). Ks. nyansoitu analyysi teoksessa Candela Soriano, M., ”Le traité CE et la fixation des prix dans le secteur du livre”, *Revue du droit de l’Union européenne*, nro 2, 2000, s. 361, jossa todetaan, että jotta kansallista toimenpidettä, jossa kielletään kirjojen vähittäismyynti alle asetetun hinnan, voitaisiin pitää yhteensopivana unionin oikeuden kanssa, ”se ei – – saa olla oikeudellisesti tai tosiasiallisesti syrjivä eli se ei saa olla omiaan tekemään kyseisten talouden toimijoiden tai kyseisten tuotteiden markkinoille pääsyä vaikeammaksi kuin muiden” (s. 382).

54 — 82/77, EU:C:1978:10.

55 — Tuomion 14 kohta. Kursivointi tässä. Ks. vastaavasti tuomio Cullet ja Chambre syndicale des réparateurs automobiles et détaillants de produits pétroliers (231/83, EU:C:1985:29, 25 kohta) ja tuomio Leclerc (34/84, EU:C:1985:362, 7 ja 8 kohta).

c) Tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksen oikeutettavuus

71. Tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoittaminen voidaan katsoa oikeutetuksi jonkin SEUT 36 artiklassa mainitun yleistä etua koskevan syyn tai pakottavien vaatimusten takia. Kummassakin tapauksessa jäsenvaltioiden asettamien rajoitusten on kuitenkin vastattava unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevää oikeasuhteisuuden edellytystä.

72. Jotta kansallinen säännöstö olisi suhteellisuusperiaatteen mukainen, sen on oltava omiaan takaamaan sillä tavoitellun päämäärän toteutuminen, eikä se saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi.⁵⁶

73. Vaikka unionin tuomioistuimen esittämissä yleisissä lausumissa oikeasuhteisuuden arviointi näyttää useimmiten jakautuvan ainoastaan kahteen eri vaiheeseen, kansallisen toimenpiteen oikeasuhteisuuden määrittämisessä noudatettava arviointimenettely sisältää tavallisesti kolme peräkkäistä vaihetta.

74. Ensimmäinen vaihe on soveltuvuus- tai tarkoituksenmukaisuustesti, jossa tarkistetaan, soveltuuko toteutettu toimi sille asetetun tavoitteen saavuttamiseen.

75. Toinen vaihe on tarpeellisuustesti, jota nimitetään myös ”vähimmän rajoittavan vaihtoehdon testiksi”, ja siinä riidanalaista kansallista toimenpidettä verrataan vaihtoehtoihin ratkaisuihin, joilla voitaisiin saavuttaa sama tavoite mutta jotka rajoittaisivat kauppaa vähemmän kuin se.

76. Kolmas vaihe on suhteellisuustesti suppeassa merkityksessä, ja siinä punnitaan asiaan liittyviä intressejä. Sen tavoitteena on toisin sanoen verrata sitä, missä määrin kansallisella toimenpiteellä puututaan kyseiseen vapauteen, siihen, miten paljon sillä voidaan edistää tavoitellun päämäärän suojaa.

77. Ennen pääasiassa kyseessä olevan lainsäädännön arvioimista tämän kolmoistestin avulla ja vastauksen antamista kansallisen tuomioistuimen toiseen ja viidenteen ennakkoratkaisukysymykseen on aiheellista esittää joitakin alustavia täsmennyksiä oikeasuhteisuuden arviointimenettelyyn, jotta voitaisiin sen jälkeen vastata kolmanteen, neljänteen ja kuudenteen kysymykseen.

i) Oikeasuhteisuuden arviointimenettely

78. Neljäs ja kuudes ennakkoratkaisukysymys, joissa tiedustellaan yleisesti kansallisen tuomioistuimen velvollisuuksia oikeasuhteisuuden arvioinnissa, tutkitaan ennen kolmatta kysymystä, joka koskee erityisesti näyttöä, johon kansallinen tuomioistuin voi ratkaisussaan perustautua.

– Neljäs ennakkoratkaisukysymys

79. Neljännellä ennakkoratkaisukysymyksellään Court of Session tiedustelee, missä määrin kansallinen tuomioistuin, jonka on arvioitava, voidaanko kansallinen lainsäädäntö oikeuttaa jollakin SEUT 36 artiklassa mainitulla tavoitteella, on velvollinen tai oikeutettu muodostamaan objektiivisen näkemyksen toimen soveltuvuudesta väitettyjen tavoitteiden saavuttamisessa, mahdollisuudesta saavuttaa nämä tavoitteet muilla, vähemmän rajoittavilla toimilla ja toimen yleisestä oikeasuhteisuudesta.

80. Kansallinen tuomioistuin perustelee kysymystään sillä, että vaikka asianosaiset eivät kiistä sitä, että jäsenvaltiolla on harkintavaltaa päättäessään, millaisen terveyden suojelun tason se haluaa, ne ovat kuitenkin erimielisiä siitä, voiko kansallinen tuomioistuin tukeutua omaan arvioonsa vai onko sen annettava lainsäädäntö- tai sääntelyelimelle paljon harkintavaltaa arvioitaessa sekä sitä, onko

56 — Ks. tuomio *Berlington Hungary ym.* (C-98/14, EU:C:2015:386, 64 kohta).

käytettävissä ainakin yhtä tehokasta mutta vaikutukseltaan vähäisempää vaihtoehtoista toimea, että sitä, täyttääkö riitautettu toimi yleisesti oikeasuhteisuuden edellytykset. Se lisää, että asiaa koskevaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä on tulkittu eri tavoin Yhdistyneen kuningaskunnan muutoksenhakutuomioistuimissa, sillä osa niistä soveltaa perustetta, jonka mukaan kansallisten viranomaisten päätöksen on oltava ilmeisen soveltumaton, ja osan mukaan on yksinomaan määritettävä, onko objektiivisesti todettavana tosiseikkana olemassa seikkoja, jotka oikeuttavat toimenpiteen suhteessa sillä tavoiteltuun päämäärään.

81. Unionin tuomioistuimen, joka käsittelee SEUT 267 artiklan mukaisen ennakkoratkaisupyyntöä, ja kansallisten tuomioistuinten välisen toimivaltajaon mukaan oikeasuhteisuuden lopullinen arviointi kuuluu ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle, joka on yksin toimivaltainen arvioimaan sen käsiteltäväksi saatetun asian tosiseikat ja tulkitsemaan sovellettavaa kansallista lainsäädäntöä. Viime kädessä on sen tehtävä määrittää, onko pääasiassa kyseessä oleva kansallinen toimenpide sellainen, että sillä voidaan taata tavoitellun päämäärän toteutuminen ja ettei sillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi. Unionin tuomioistuin voi kuitenkin tehdä täsmennyksiä ohjatakseen kansallista tuomioistuinta tämän tulkinnassa etenkin siltä osin kuin on kyse kriteereistä, jotka tämän on otettava huomioon arviointia tehdessään.

82. Mielestäni on olemassa kolme syytä, joiden takia tuomioistuinten on noudatettava pidättyväisyyttä tarkastellessaan toimenpiteen oikeasuhteisuutta.

83. Ensinnäkin on otettava huomioon, että jäsenvaltioiden asiana on päättää siitä tasosta, jolla ne aikovat suojella kansanterveyttä, ja siitä tavasta, jolla kyseinen taso on saavutettava. Koska tämä taso voi vaihdella jäsenvaltiosta toiseen, jäsenvaltioille on tältä osin myönnetty harkintavaltaa.⁵⁷ Tämä harkintavalta näkyy väistämättä tietynasteisena valvonnan löyhentämisenä, koska kansallisen tuomioistuimen on varottava korvaamasta kansallisten viranomaisten tekemää arviointia omalla arvioinnillaan.

84. Toiseksi on aiheellista ottaa huomioon suoritettavien arviointien monitahoisuus ja kyseessä olevan kaltaisten toimenpiteiden vaikutuksiin liittyvä epävarmuus.

85. Kolmanneksi Lord Advocate mainitsee kirjallisissa huomautuksissaan, että vuoden 2012 laki velvoittaa Skotlannin ministerit arvioimaan yksikköperusteisen vähimmäishinnan vaikutukset ja laatimaan niistä raportin viiden vuoden kuluessa pääasiassa kyseessä olevan lainsäädännön voimaantulosta, ja sen voimassaolo päättyy joka tapauksessa kuuden vuoden kuluttua, jollei Skotlannin parlamentti päättä jatkaa sitä. Mielestäni tämän lainsäädännön eräänlainen kokeiluluonteisuus tai määräaikaisuus on seikka, joka kansallisen tuomioistuimen on otettava huomioon, koska vaikuttaa siltä, että siinä on jo ennakolta varauduttu kyseisen lainsäädännön tarkistamiseen, jos ilmenee, että sen hyväksymiseen johtaneet syyt ovat muuttuneet.

86. Jäsenvaltioille jätetyn harkintavallan vaikutuksena ei kuitenkaan saa olla se, että tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaate menettää sen seurauksena sisältönsä. Koska SEUT 36 artiklassa määrätään poikkeuksesta tähän periaatteeseen, kansallisten viranomaisten on silloinkin, kun niille itselleen on annettu harkintavaltaa, osoitettava, että toimenpide on suhteellisuusperiaatteen mukainen. Vaikka tämän harkintavallan laajuus määräytyy kulloinkin kyseessä olevien oikeutettujen intressien mukaan niin, että on vaikea esittää yleistyksiä siitä, kuinka intensiivistä valvontaa kansallisen tuomioistuimen kuuluu harjoittaa, nähdäkseni ei kuitenkaan voida pitää riittävänä sitä, että toimenpide osoitetaan ilmeisen suhteettomaksi, mikä viime kädessä johtaisi todistustaakan kääntämiseen.

57 — Ks. vastaavasti tuomio Blanco Pérez ja Chao Gómez (C-570/07 ja C-571/07, EU:C:2010:300, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen); tuomio komissio v. Ranska (C-89/09, EU:C:2010:772, 42 kohta); tuomio Susisalo ym. (C-84/11, EU:C:2012:374, 28 kohta); tuomio Ottica New Line di Accardi Vincenzo (C-539/11, EU:C:2013:591, 44 kohta); tuomio Venturini ym. (C-159/12–C-161/12, EU:C:2013:791, 59 kohta) sekä tuomio Sokoll-Seebacher (C-367/12, EU:C:2014:68, 26 kohta).

87. Olipa tämän harkintavallan laajuus mikä tahansa, niiden oikeuttamisperusteiden tueksi, joihin jäsenvaltio voi vedota, on kuitenkin esitettävä kyseisen jäsenvaltion toteuttaman rajoittavan toimenpiteen soveltuvuutta ja oikeasuhteisuutta koskeva analyysi sekä täsmällisiä tietoja, joilla sen perusteluja voidaan tukea.⁵⁸

88. Ehdotan siis, että neljänteen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan siten, että kansallisen tuomioistuimen on arvioidessaan, onko toimenpide suhteellisuusperiaatteen mukainen, tarkistettava, voidaanko sen näytön perusteella, joka jäsenvaltion kuuluu sille toimittaa, järkevästi arvioida, että valituilla keinoilla pystytään saavuttamaan tavoiteltu päämäärä ja ettei jäsenvaltio ole ylittänyt harkintavaltaansa tehdessään tämän valinnan.

– Kuudes ennakkoratkaisukysymys

89. Kuudennella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa lähinnä selvittää, onko oikeasuhteisuuden arvioinnissa otettava huomioon se, missä määrin toimenpide rajoittaa tavaroiden vapaata liikkuvuutta.

90. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin perustelee kysymystään Lord Advocaten näkemyksellä, jonka mukaan silloin, kun toimenpiteen on todettu rajoittavan kauppaa, kilpailunvääristymän luonteen ja vaikutusten arviointi jää täysin oikeasuhteisuuden arvioinnin ulkopuolelle.

91. Vaikka se, missä määrin kansallinen toimenpide rajoittaa tavaroiden vapaata liikkuvuutta, ei sisällykään soveltuvuustestiin, jossa on tarkoitus osoittaa, että toimenpiteellä voidaan sen rajoittavasta vaikutuksesta huolimatta tosiasiallisesti edistää tavoiteltua päämäärää, tämä kysymys on kuitenkin otettava huomioon suhteellisuustestin kahdessa seuraavassa vaiheessa.

92. Suhteellisuusperiaate edellyttää sen arvioimista, onko valittu toimenpide rajoittavampi kuin ne vaihtoehtoiset toimenpiteet, jotka voitaisiin toteuttaa. Tarkoituksena on siis selvittää, onko olemassa vaihtoehtoisia toimenpiteitä, jolla saavutettaisiin sama tavoite mutta joka rajoittaisi vähemmän tavaroiden vapaata liikkuvuutta.

93. Rajoittavuuden laajuus on kuitenkin otettava huomioon myös tutkittaessa kansallisen toimenpiteen oikeasuhteisuus suppeassa merkityksessä, mikä edellyttää kyseisen toimenpiteen etujen ja haittojen punnintaa määrittämällä muun muassa, onko unionin sisäisen kaupan rajoituksen laajuus oikeassa suhteessa sillä tavoiteltujen päämäärien laajuuteen ja odotettuihin etuihin.

94. Kuudenteen kysymykseen on siis vastattava, että se, missä määrin kansallinen toimenpide rajoittaa tavaroiden vapaata liikkuvuutta, on otettava huomioon verrattaessa kyseistä toimenpidettä vaihtoehtoisiiin toimenpiteisiin, joilla voitaisiin saavuttaa sama tavoite, ja punnittaessa asiaan liittyviä intressejä.

– Kolmas ennakkoratkaisukysymys

95. Kolmannella ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa lähinnä selvittää, onko kansallisen toimenpiteen oikeasuhteisuus tutkittava nojautumalla yksinomaan tosiseikkoihin, jotka ovat olleet jäsenvaltion viranomaisten saatavilla toimenpiteen toteuttamisajankohtana, ja onko kansallisen tuomioistuimen toimivallalle muita rajoituksia.

58 — Ks. tuomio komissio v. Belgia (C-227/06, EU:C:2008:160, 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

96. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää, että pääasian asianosaiset ovat eri mieltä ajankohdasta, jonka perusteella lainsäädäntötoimen laillisuutta on arvioitava, ja siten myös näytöstä, jonka kansallinen tuomioistuin voi ottaa huomioon tutkiessaan sen oikeasuhteisuutta. Se huomauttaa tämän olevan nyt tarkasteltavassa asiassa ratkaiseva kysymys, koska sen saatavilla on uusia tutkimuksia, joita kansallinen lainsäätäjät ja joidenkin tutkimusten tapauksessa myöskään ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole voinut tutkia.

97. Toisin kuin Lord Advocate, joka väittää, että kansallisen tuomioistuimen on arvioitava toimenpiteen laillisuus jo sen toteuttamisen yhteydessä, joten se ei voi ottaa arvioinnissaan huomioon sellaisia seikkoja, joita kansallinen lainsäätäjät ei ole tutkinut, katson Scotch Whisky Associationin ym:iden, Irlannin ja Norjan hallitusten, komission ja Euroopan vapaakauppaliiton (EFTA) tapaan, että kansallisen tuomioistuimen on pääasiassa kyseessä olevissa olosuhteissa otettava huomioon kaikki tiedot, jotka sillä on saatavillaan hetkellä, jolloin se antaa ratkaisunsa, ja tämä pätee sekä tietoihin, jotka ovat olleet olemassa jo toimenpiteen toteuttamishetkellä mutta joita ei ole saatettu kansallisen lainsäädäntö- tai sääntelyvallan käyttäjän tietoon tai joita tämä ei ole käyttänyt, että tietoihin, jotka ovat tulleet esille vasta toimenpiteen toteuttamisen jälkeen.

98. Eräs Lord Advocaten esittämää näkemystä tukeva peruste voidaan mielestäni johtaa analogisesti siitä vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, jonka mukaan kumoamiskanteen yhteydessä unionin toimen laillisuutta on lähtökohtaisesti arvioitava toimen antamisajankohtana olemassa olleiden tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen perusteella.⁵⁹ Saman oikeuskäytännön mukaan tämä laillisuus ”ei voi riippua toimen tehokkuusastetta koskevista jälkikäteisistä arvioista”,⁶⁰ ja kun unionin lainsäätäjän on arvioitava annettavinaan olevien säännösten tulevia vaikutuksia, joita ei pystytä tarkasti ennakoimaan, tätä arviointia voidaan pitää virheellisenä vain siinä tapauksessa, että se on näitä säännöksiä annettaessa lainsäätäjän käytettävissä olleiden tietojen valossa ilmeisen virheellinen.⁶¹

99. On kuitenkin kaksi yhtäpitävää perustetta, joiden vuoksi päädyn tässä päinvastaiselle kannalle.

100. Ensimmäinen peruste liittyy unionin oikeuden ensisijaisuuden ja tehokkuuden periaatteisiin.

101. Kuten unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on jo korostettu tuomiossa Seymour-Smith ja Perez,⁶² unionin oikeuden vaatimuksia on noudatettava ”kaikkina asian kannalta merkityksellisinä ajankohtina, riippumatta siitä, onko kyseessä toimenpiteen hyväksyminen, täytäntöönpano vai soveltaminen esillä olevaan asiaan”.⁶³

102. Tästä oikeuskäytännöstä seuraa, että kansallisten viranomaisten SEUT 36 artiklassa tarkoitettun yleiseen etuun liittyvän syyn perusteella toteuttamien toimenpiteiden laillisuusvalvonnan on oltava luonteeltaan dynaamista eikä staattista, koska tällaisissa toimenpiteissä on – kuten pääasiassa – otettava huomioon tietoja, jotka voivat ajan kuluessa muuttua useiden sosiaalisten parametrien, kuten alkoholin kulutustapojen tai kuluttajien tulojen tai tutkittua ilmiötä koskevan tieteellisen tietämyksen tason kehityksen vaikutuksesta.

59 — Ks. vastaavasti mm. tuomio parlamentti v. neuvosto (C-540/13, EU:C:2015:224, 35 kohta).

60 — Ks. mm. tuomio Billerud Karlsborg ja Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, 37 kohta).

61 — Idem.

62 — C-167/97, EU:C:1999:60.

63 — Tuomion 45 kohta.

103. Unionin tuomioistuin on lisäksi katsonut, että kun jäsenvaltio hyväksyy ihmisten ja eläinten terveyden suojelupolitiikkaan liittyvää kansallista lainsäädäntöä, sen on tarkistettava lainsäädäntöä, jos ilmenee, että hyväksymiseen johtaneet syyt ovat myöhemmin muuttuneet muun muassa saatavilla olevien tieteellisten tutkimustietojen kehityksen seurauksena.⁶⁴

104. Tämä oikeuskäytäntö on saanut vastakaikua oikeuskäytännöstä, joka koskee ennalta varautumisen periaatteen soveltamista unionin toimielimissä. Vaikka unionin tuomioistuin on myöntänyt, että jos ei vielä ole tieteellistä varmuutta siitä, onko olemassa ihmisten terveyteen kohdistuvia riskejä, tai siitä, minkä laajuisia nämä riskit ovat, unionin toimielimet voivat ennalta varautumisen periaatteen ja ennalta ehkäisevien toimien periaatteen nojalla toteuttaa suojoitoimenpiteitä odottamatta, että riskien olemassaolo ja vakavuus osoitetaan täysin, se on kuitenkin katsonut, että sitä vastoin silloin, kun uudet seikat muuttavat riskiä koskevaa käsitystä tai osoittavat, että kyseistä riskiä voidaan torjua jo toteutettuja toimenpiteitä vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä, unionin toimielinten ja erityisesti komission, jolla on aloitevalta, on huolehdittava siitä, että lainsäädäntöä mukautetaan uusien tietojen mukaisesti.⁶⁵

105. On totta, ettei jäsenvaltioiden velvollisuus hyväksyä tai ajantasaistaa lainsäädäntöä tieteellisten tietojen kehityksen mukaan välttämättä merkitse sitä, että säännös, joka ei ole enää tarkoitukseensa soveltuva, on todettava laittomaksi ja siten kumottava taannehtivasti.

106. On kuitenkin huomattava – ja tämä on toinen tarkoittamistani perusteista –, että Scotch Whisky Associationin ym:iden esittämällä judicial review -kanteella on – kuten jo totesin – se erityispiirre, että se kohdistuu lakiin, joka ei ole vielä tullut voimaan, ja asetukseen, joka on vasta ehdotusvaiheessa.

107. Näissä erityisolosuhteissa unionin oikeuden mukaisuuden arvioinnin kannalta merkityksellisenä ajankohtana on loogista pitää hetkeä, jolloin kansallinen tuomioistuin antaa ratkaisunsa. Merkitykselliseksi ajankohdaksi ei olisi järkevää määrittää lainsäädännön antamispäivää, koska asetusta, joka kuitenkin on erottamaton osa sitä lainsäädäntöä, jonka yhdenmukaisuus unionin oikeuden kanssa on riitautettu, ei ole vielä edes annettu. Nyt tarkasteltavassa tapauksessa ei myöskään ole mahdollista pitää merkityksellisenä ajankohtana kyseisen lainsäädännön soveltamispäivää, koska kyseistä lainsäädäntöä ei ole vielä alettu soveltaa.

108. Tällä perusteella totean, että kansallisen tuomioistuimen on tutkittava kaikki asiaankuuluvat seikat ja todisteet, jotka sillä on käytettävissään sen antaessa ratkaisunsa. Kansallisen tuomioistuimen toimivallalle tutkia nämä ei ole muita erityisiä rajoituksia kuin ne, jotka johtuvat kontradiktorisen periaatteen soveltamisesta ja, jollei vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteista muuta johdu, todistelua koskevista kansallisista menettelysäännöistä.

109. Näin ollen ehdotan, että kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan siten, että silloin, kun – kuten pääasian olosuhteissa – kansallinen tuomioistuin saa käsiteltäväkseen laillisuusvalvontakanteen, joka koskee kansallista lainsäädäntöä, joka ei ole vielä tullut voimaan ja josta osa on vasta ehdotusvaiheessa, sen on arvioidessaan, onko tämä lainsäädäntö oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun päämäärään, tutkittava paitsi kyseisen lainsäädännön valmisteluvaiheessa kansallisten viranomaisten saatavilla olleet ja tutkimat tiedot, myös kaikki ne tiedot, jotka sillä on käytettävissään hetkellä, jolloin se antaa ratkaisunsa. Kansallisen tuomioistuimen toimivallalle tutkia nämä seikat ja todisteet ei ole muita erityisiä rajoituksia kuin ne, jotka johtuvat kontradiktorisen periaatteen soveltamisesta ja, jollei vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteista muuta johdu, todistelua koskevista kansallisista menettelysäännöistä.

64 — Ks. vastaavasti tuomio Mirepoix (54/85, EU:C:1986:123, 16 kohta), jonka mukaan tuontivaltion viranomaisilla on velvollisuus tarkistaa torjunta-aineen käyttökieltoa tai sen enimmäispitoisuutta, jos ilmenee, että näiden toimenpiteiden säätämiseen johtaneet syyt ovat muuttuneet. Ks. vastaavasti myös tuomio Heijn (94/83, EU:C:1984:285, 18 kohta).

65 — Ks. tuomio Agrarproduktion Staebelow (C-504/04, EU:C:2006:30, 40 kohta).

110. Tarkastelen seuraavaksi oikeasuhteisuuden arvioinnin tosiasiallista toteuttamista.

ii) Oikeasuhteisuuden arviointi käsiteltävässä asiassa

111. Koska kansallisen tuomioistuimen toinen ja viides ennakkoratkaisukysymys liittyvät toisiinsa, ne on aiheellista tutkia yhdessä.

112. Toisella ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa lähinnä selvittää, voiko jäsenvaltio kansanterveyden suojelun tavoitteeseen liittyvän alkoholin väärinkäytön vähentämistavoitteen toteuttamiseksi luopua näiden tuotteiden veronkorotuksista ja toteuttaa niiden sijasta lainsäädäntötoimia, joissa vahvistetaan alkoholijuomien vähittäismyynnissä käytettävät vähimmäishinnat, jotka vääristävät unionin sisäistä kauppaa ja kilpailua, ja jos voi, millä edellytyksillä se voi näin tehdä.

113. Viidennessä ennakkoratkaisukysymyksessään kansallinen tuomioistuin lähinnä tiedustelee, voidaanko vaihtoehtoinen toimenpide, jolla voitaisiin saavuttaa sama tavoite kuin pääasiassa kyseessä olevalla lainsäädännöllä mutta joka on tavaroiden vapaata liikkuvuutta vähemmän rajoittava, hylätä sillä perusteella, että sillä voi olla muita lisähyötyjä ja sillä voidaan saavuttaa laajempi, yleinen tavoite.

114. Totean, että nämä kysymykset koskevat yksinomaan oikeasuhteisuuden arvioinnin toista testiä, jossa on tarkoitus selvittää, voitaisiinko kansallinen toimenpide korvata vaihtoehtoisella toimenpiteellä, joka olisi vähintään yhtä tehokas mutta rajoittaisi vähemmän tavaroiden vapaata liikkuvuutta. Ennakkoratkaisupyynnöstä kuitenkin ilmenee, että kansallinen tuomioistuin pohtii nimenomaan pääasiassa kyseessä olevan lainsäädännön täsmällistä tavoitetta ja sitä, soveltuuko se mainitun tavoitteen saavuttamiseen. Jotta kansalliselle tuomioistuimelle voitaisiin antaa hyödyllinen vastaus, näihin kysymyksiin on mielestäni aiheellista tehdä joitakin täsmennyksiä.

– Pääasiassa kyseessä olevan lainsäädännön tavoitteen määrittäminen

115. Aluksi on määritettävä pääasiassa kyseessä olevan toimenpiteen tavoite, jotta voitaisiin ratkaista, onko se oikeassa suhteessa tähän tavoitteeseen.

116. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että Skotlannin parlamentille esitettyyn lakiehdotukseen liitettyjen selittävien huomautusten mukaan riidanalaisten toimenpiteiden tavoitteena on panna täytäntöön koko väestön käsittäviä strategioita ja toimia, jotka kohdennetaan tiettyihin ryhmiin, kuten haittakäyttäjiin, nimittäin miehiin, jotka nauttivat yli 50 alkoholiyksikköä viikossa, tai naisiin, jotka nauttivat yli 35 alkoholiyksikköä viikossa. Se kuitenkin lisää, että Skotlannin parlamentille myöhemmin esitetystä asiakirjasta – lopullisessa liike-elämää ja sääntelyä koskevassa vaikutustenarvioinnissa ("Business and Regulatory Impact Assessment", jäljempänä BRIA-asiakirja) – yhtenä toimenpiteiden tavoitteena mainitaan alkoholin riskikäytön vähentäminen, ja määritelmän mukaan miespuolinen riskikäyttäjä nauttii yli 21 alkoholiyksikköä viikossa ja naispuolinen riskikäyttäjä yli 14 yksikköä viikossa. Tutkimuksessa todetaan, että vähimmäishinnoittelulla pystytään saavuttamaan tavoite vähentää sellaisten alkoholijuomien kulutusta, jotka ovat edullisia suhteessa alkoholipitoisuuteen, ja että tämä tavoite vaikuttaa todennäköisesti enemmän riski- ja haittakäyttäjiin kuin kohtuukäyttäjiin sen suhteen, miten paljon he juovat, käyttävät rahaa alkoholiin ja hyötyvät terveyshaittojen vähenemisestä. Court of Session kuitenkin huomauttaa, että komissiolle annettussa direktiivin 98/34/EY⁶⁶ mukaisessa ilmoituksessa kyseisen lainsäädännön tavoitteena selitettiin olevan toimien kohdentaminen pelkästään haitta- ja riskikäyttäjiin.

66 — Teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 22.6.1998 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL L 204, s. 37).

117. Lord Advocaten esittämät kirjalliset huomautukset eivät hälvennä tätä kansallisten viranomaisten riidanalaiselle toimenpiteelle esittämien tavoitteiden muuttamisesta johtuvaa epäselvyyttä, sillä ensin yksikköperusteisen vähimmäishinnan vahvistamisella todetaan olevan kaksi tavoitetta eli yhtäältä toimien kohdentaminen siihen osaan väestöstä, jonka terveys on eniten vaarassa, ja toisaalta koko kansanterveyden edistäminen, ja sitten kuitenkin myönnetään mainitun toimenpiteen oikeutuksen perustuvan yksinomaan ensiksi mainittuun tavoitteeseen.

118. Tästä epäselvyydestä syntyy se virheellinen käsitys, että alkoholinkulutuksen vähentämistä koskeva yleinen tavoite olisi jätetty tarkoituksellisesti mainitsematta, jotta riidanalainen toimenpide läpäisisi helpommin tarpeellisuustestin siinä yhteydessä, kun sitä verrataan verotukselliseen toimenpiteeseen, joka johtaisi kaikkien alkoholijuomien yleisiin hinnankorotuksiin.

119. Muistutettakoon, että kansallinen tuomioistuin on yksin toimivaltainen arvioimaan käsiteltävänä olevan riita-asian tosiseikat ja tulkitsemaan sovellettavaa kansallista lainsäädäntöä ja että on viime kädessä kansallisen tuomioistuimen tehtävänä yksilöidä riidanalaisen lainsäädännön todellinen tavoite.⁶⁷

120. Nyt käsiteltävässä asiassa sen tehtävä on arvioida, pyritäänkö toimenpiteellä sekä yleiseen että kohdennettuun tavoitteeseen vai onko sillä yksinomaan kohdennettu tavoite, ja täsmennän vielä, etteivät nämä tavoitteet välttämättä ole ristiriidassa keskenään vaan ne voivat olla täysin toisiaan täydentäviä. Jotta ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle voitaisiin antaa hyödyllinen vastaus, joka auttaa sitä ratkaisemaan pääasian, tarkastelen seuraavassa lähemmin näitä kahta tilannetta.

– Toimenpiteen soveltuvuus sillä tavoitellun päämäärän saavuttamiseen

121. Jäsenvaltioiden asettamien rajoitusten on aivan ensiksi läpäistävä soveltuvuustesti eli oltava omiaan takaamaan niillä tavoitellun päämäärän toteutuminen.

122. Tässä yhteydessä vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että kansallinen lainsäädäntö on omiaan takaamaan sille asetetun tavoitteen toteutumisen vain, jos se tosiasiallisesti vastaa tavoitteeseen ”johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla”.⁶⁸

123. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä myös ilmenee, että jäsenvaltion, joka aikoo vedota tavoitteeseen, jolla voidaan oikeuttaa este, on toimitettava sille tuomioistuimelle, jota on pyydetty lausumaan kysymyksestä, kaikki tiedot, joiden perusteella kyseinen tuomioistuin voi varmistaa, että kansallinen lainsäädäntö täyttää suhteellisuusperiaatteesta johtuvat edellytykset.⁶⁹

124. Lord Advocate väittää, että yksikköperusteinen vähimmäishinta vaikuttaa suoraan ainoastaan tuotteisiin, jotka myydään alle tämän hinnan, ja koska vaikutus on progressiivinen, hinnankorotus on sitä suurempi, mitä alhaisempi tuotteen yksikköperusteinen hinta on.

67 — Ks. vastaavasti tuomio Petersen v. komissio (C-341/08, EU:C:2010:4, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio Vital Pérez (C-416/13, EU:C:2014:2371), jossa unionin tuomioistuin totesi, että jollei kansallisessa lainsäädännössä ole tarkennettu sen tavoitetta, on tärkeää, että asianomaisen toimenpiteen yleisestä asiayhteydestä johdettujen muiden seikkojen perusteella voidaan yksilöidä toimenpiteen taustalla oleva tavoite, jotta tuomioistuimet voivat valvoa sen oikeutuksen sekä kyseisen tavoitteen toteuttamiskeinojen asianmukaisuuden ja tarpeellisuuden (62 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

68 — Ks. analogisesti tuomio Berlington Hungary ym. (C-98/14, EU:C:2015:386, 64 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

69 — Ibidem (65 kohta).

125. Puolan hallitus katsoo, ettei ole olemassa mitään objektiivisia ja tieteellisesti todistettuja tietoja, jotka vahvistaisivat, että riski- ja haittakäyttäjät kuluttaisivat enimmäkseen sellaisia alkoholijuomia, jotka ovat edullisia suhteessa niiden alkoholipitoisuuteen. Tämän hallituksen mukaan Skotlannin lainsäädäntö vaikuttaa ainoastaan vähätuloisiin, mutta sillä ei ole mitään vaikutusta suurituloisten alkoholinkulutukseen, vaikka heissä on enemmän alkoholin riski- ja haittakäyttäjiä kuin vähätuloisissa. Tästä Puolan hallitus päättää, ettei sillä pystytä tehokkaasti saavuttamaan Skotlannin viranomaisten tavoittelemaa päämäärää.

126. Komissio katsoo, että jäsenvaltioille annetun laajan harkintavallan huomioon ottaen yksikköperusteinen vähimmäishinta ei ole ilmeisen suhteeton toimenpide, kun se sisältyy kampanjaan, jonka tavoitteena on vähentää yleisesti alkoholinkulutusta tai erityisesti riski- tai haittakäyttäjien alkoholinkulutusta.

127. Kun otetaan huomioon, että jäsenvaltioille on annettu laaja harkintavalta päätettäessä pyrkimisestä johonkin tiettyyn kansanterveyspoliittiseen tavoitteeseen ja myös määriteltäessä toimenpiteet, joilla kyseinen tavoite voidaan toteuttaa, ja kun lisäksi otetaan huomioon ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mainitsema ristiriitaiset tutkimustulokset⁷⁰ hintojen tai verojen vaikutuksesta kysyntään, ja näin ollen myös epävarmuus siitä, kuinka tehokasta julkisessa politiikassa on turvautua hintasääntelyyn tai korkeampiin alkoholiveroihin keinona vähentää alkoholin kulutusta, mielestäni ei ole kohtuutonta, että nämä valtiot katsovat yksikköperusteisen vähimmäishinnan kaltaisen toimenpiteen soveltuvan edellä kuvattujen tavoitteiden saavuttamiseen.

128. Toimenpiteen johdonmukaisuus ja järjestelmällisyys sen sijaan vaikuttavat minusta kyseenalaisilta.

129. Ennakkoratkaisupyynnön mukaan riski- ja haittakäyttäjien tuloja ja varallisuutta koskevan tutkimuksen tulosten perusteella vaikuttaa siltä, että haitta- ja riskikäyttö ja alkoholinkulutus yleisestikin lisääntyvät tulojen kasvun myötä, koska alimpaan tuloviidennekseen kuuluvista kuluttajista 4,8 prosenttia luokiteltiin haittakäyttäjiksi ja 10,9 prosenttia riskikäyttäjiksi, kun taas ylimpään tuloviidennekseen kuuluvista 7,7 prosenttia oli haittakäyttäjiä ja 25,7 prosenttia riskikäyttäjiä.

130. Lisäksi riidanalaisessa lainsäädännössä lopulta huomioon otetut tutkimustiedot, jotka perustuvat Englannissa ja Walesissa ostettuihin alkoholijuomiin, joiden yksikköperusteinen hinta on alle 0,45 GBP eikä 0,50 GBP, osoittavat viikossa ostettujen edullisimpien alkoholijuomien määrän laskevan riski- ja haittakäyttäjien tulojen kasvaessa.

131. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin lisää, että samojen tutkimustulosten mukaan alimpaan tuloviidennekseen kuuluvien haittakäyttäjien alkoholin vuosikulutus voisi vähentyä keskimäärin 300 yksikköä, jos vähimmäishinta otettaisiin käyttöön, kun taas ylimmässä tuloviidenneksessä vuosikulutus vähenisi vastaavasti keskimäärin 34 yksikköä. Riskikäyttäjiksi luokiteltujen tapauksessa alkoholin kokonaiskulutus vuodessa alimmassa tuloviidenneksessä voisi pienentyä 42 yksikköä, kun taas ylimpään tuloviidennekseen kuuluvien kulutus kasvaisi – outoa kyllä – 5 yksikköllä.

132. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin siis katsoo analysoimiensa tietojen perusteella, että vaikka vähimmäishinnan vahvistaminen näyttäisi olevan omiaan vähentämään riski- tai haittakäyttäjien alkoholinkulutusta, sen vaikutus on kuitenkin selvästi merkittävämpi pienituloisten kuin suurempituloisten alkoholinkäyttäjien ryhmässä.

70 — Ks. ennakkoratkaisupyynnön 20 kohta.

133. Vastauksessaan unionin tuomioistuimen esittämään kysymykseen Lord Advocate selitti, että alle 0,50 GBP alkoholiyksiköltä maksavien alkoholijuomien kulutuksesta Skotlannissa tehty täydentävä tutkimus osoitti, että köyhyydessä elävät riski- ja haittakäyttäjät ostavat paljon enemmän alkoholijuomia, joiden yksikköperusteinen hinta on alle 0,50 GBP, kuin vastaavat käyttäjät, jotka eivät elä köyhyydessä.⁷¹

134. Lord Advocate väittää useisiin muihin Skotlannissa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja kansainvälisesti tehtyihin tutkimuksiin vedoten, että on olemassa näyttöä siitä, että nuorilla käyttäjillä, satunnaisilla käyttäjillä ja haittakäyttäjillä on taipumus valita hinnaltaan edullisia juomia. Samalla hän korostaa, että Yhdistyneessä kuningaskunnassa alkoholia saa nykyään paljon kohtuullisempaan hintaan kuin 1980-luvulla ja että muissa kuin hotelli- ja ravintola-alan liikkeissä oluen, viinin ja väkijuomien kulutus on kasvanut 45 prosenttia vuodesta 1994, kun taas hotelli- ja ravintola-alalla niiden myynti on laskenut melkein 40 prosenttia. Lord Advocaten mukaan tämä selittyy sillä, että alkoholin suurkuluttajat, jotka ostavat eniten juomia, jotka ovat edullisia suhteessa alkoholipitoisuuteen, ovat muuttaneet ostokäyttäytymistään voidakseen kuluttaa käytettävissään olevalla rahalla mahdollisimman paljon alkoholia. Vähimmäishinnan vahvistamisesta on näin ollen se etu, että sillä estetään suurkuluttajia löytämästä edullisempia vaihtoehtoja voidakseen säilyttää kulutuksensa entisellä tasolla.

135. Pidän Lord Advocaten unionin tuomioistuimen kysymyksiin esittämissään vastauksissa ja suullisen käsittelyn aikana antamia yksityiskohtaisia selvityksiä lopulta varsin vakuuttavina ja katson, että niiden perusteella kyseisellä toimenpiteellä vastataan alkoholin väärinkäytön vähentämistavoitteeseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla, koska toimenpide on osa alkoholista aiheutuvien haittojen vähentämiseen tähtäävää yleistä strategiaa, johon sisältyy muitakin toimenpiteitä, kuten myyninedistämistarjousten kieltö, ja että toimien kohdentaminen hinnaltaan edullisiin alkoholijuomiin voidaan oikeuttaa sillä, että riski- tai haittakäyttäjät – kuten muun muassa nuoret, joiden ensisijainen suojelu on perusteltua – kuluttavat paljon tähän ryhmään kuuluvia juomia.

– Toimenpiteen tarpeellisuus

136. Esiin nouseva kysymys on, voitaisiinko Skotlannin viranomaisten asettama kansanterveyden suojelutavoite saavuttaa vähemmän rajoittavalla mutta yhtä tehokkaalla tavalla verotuksellisin toimenpitein. Eikö alkoholiverojen korotuksilla voitaisi toisin sanoen saavuttaa sama tavoite ja aiheuttaa kuitenkin vähemmän kaupan rajoituksia kuin vähimmäishinnan vahvistamista koskevalla lainsäädännöllä? Jotta kaikkiin kansallisen tuomioistuimen esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin voitaisiin antaa vastaus, on – siinä tapauksessa, että tähän kysymykseen vastataan myöntävästi – lisäksi määritettävä, voidaanko tällainen vähemmän rajoittava vaihtoehto hylätä sillä perusteella, että siitä voi olla muita lisähyötyjä ja että sillä voidaan saavuttaa laajempi, yleinen tavoite.

137. Scotch Whisky Associationin ym:iden sekä Bulgarian, Puolan ja Portugalin hallitusten puoltama näkemys, jonka mukaan alkoholituotteiden valmisteverojen korottaminen olisi tässä asianmukaisempi toimenpide, saa tietenkin tukea valmistettujen tupakkatuotteiden vähittäismyynnissä käytettäviä vähimmäishintoja koskevasta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, koska unionin tuomioistuin on useissakin tuomioissa katsonut, että kansanterveyden suojelun tavoite voidaan saavuttaa asianmukaisesti korottamalla näitä tuotteita koskevia veroja, jolloin vapaan hinnanmuodostuksen periaatteesta ei tarvitse poiketa.

71 — Köyhyydessä elävistä riskikäyttäjistä 59 % ja haittakäyttäjistä 63 % ostaa alkoholijuomia, joiden yksikköperusteinen hinta on alle 0,50 GBP, kun muiden kuin köyhyydessä elävien käyttäjien osuudet ovat vastaavasti 45 ja 42 %.

138. Päinvastaisella kannalla olevat Lord Advocate ja EFTA väittävät, ettei alkoholijuomiin voida soveltaa tupakkaa koskevaa oikeuskäytäntöä, koska se perustuu direktiiviin 95/59/EY⁷² sisältyvien erityissäännösten huomioon ottamiseen ja koska tupakan kulutuksen vähentäminen, joka on koko väestöä koskeva yleismaailmallinen tavoite, on aivan eri asia kuin yksikköperusteisen vähimmäishinnan vahvistaminen, koska tällaisen toimenpiteen tavoitteena ei ole vähentää yleisesti alkoholinkulutusta vaan sillä pyritään kohdennetusti riski- tai haittakäyttäjien alkoholinkulutuksen vähentämiseen.

139. Suomen hallitus ja komissio katsovat, että valinnan tekeminen vähimmäishinnan vahvistamisen ja verojen korottamisen välillä kuuluu jäsenvaltioiden harkintavaltaan, jonka nojalla ne voivat päättää siitä tasosta, jolla ne aikovat suojella kansanterveyttä, ja siitä tavasta, jolla kyseinen taso on saavutettava.

140. Tupakkatuotteita koskevassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä omaksuttuun näkemykseen viitaten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että pääasiassa kyseessä olevalla lainsäädännöllä tavoiteltu terveyden suojelutavoite voitaisiin saavuttaa verotuksellisella toimenpiteellä, joka rajoittaisi vähemmän jäsenvaltioiden välistä kauppaa ja vääristäisi vähemmän kilpailua ja jolla olisi myös se etu, että se johtaisi alkoholijuomien yleisiin hinnankorotuksiin, jotka voisivat alentaa alkoholinkulutusta ja siitä yhteiskunnalle aiheutuvia kustannuksia.

141. Vain siinä tapauksessa, että jäsenvaltio voi tehdä valinnan useiden saman tarkoituksen täyttämiseen soveltuvien toimenpiteiden välillä, sillä on velvollisuus valita keino, joka vähiten rajoittaa vapaata liikkuvuutta unionissa.

142. Ennen kuin tutkitaan, soveltuuko verotuksellinen toimenpide yhtä hyvin pääasiassa kyseessä olevassa lainsäädännössä asetetun kansanterveyden suojelutavoitteen toteuttamiseen ja rajoittaako se sitä vähemmän tavaroiden vapaata liikkuvuutta, on tarkistettava, sallitaanko unionin oikeudessa jäsenvaltioiden turvautua tällaiseen toimenpiteeseen.

143. Tästä kysymyksestä on riittävää todeta, että direktiiveissä 92/83/ETY⁷³ ja 92/84/ETY⁷⁴ jäsenvaltiot ainoastaan velvoitetaan soveltamaan valmisteveron vähimmäismäärää. Niissä jätetään jäsenvaltioille riittävästi harkintavaltaa, jotta ne voivat määrätä yleisistä valmisteverojen korotuksista muun muassa erityisten kansanterveydellisten tavoitteiden toteuttamiseksi, kunhan tätä varten käyttöön otettua verojärjestelmää voidaan pitää SEUT 110 artiklan kanssa yhteensoveltuvana, mikä edellyttää sitä, että järjestelmä on rakenteeltaan sellainen, ettei se missään olosuhteissa mahdollista maahantuotujen tuotteiden verottamista kotimaisia tuotteita ankarammin ja näin ollen sillä ei missään tapauksessa ole syrjivää vaikutusta.

144. Seuraavaksi on enää määritettävä, onko alkoholiverojen korottaminen tällainen vähemmän rajoittava toimenpide.

145. Unionin tuomioistuin on useita kertoja vahvistanut, että tupakkatuotteiden osalta verolainsäädäntö on merkittävä ja tehokas väline näiden tuotteiden kulutuksen hillitsemiseksi ja näin ollen kansanterveyden suojelemiseksi ja että sen varmistamista, että mainittujen tuotteiden hinta asetetaan korkealle tasolle, koskeva tavoite voidaan saavuttaa asianmukaisesti korottamalla näitä tuotteita koskevia veroja, koska valmisteverojen korotus johtaa ennemmin tai myöhemmin vähittäismyyntihinnan nousuun ilman, että tämä haittaa hintojen vapaata määrittämistä.⁷⁵

72 — Muista valmistetun tupakan kulutukseen kohdistuvista veroista kuin liikevaihtoveroista 27.11.1995 annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 291, s. 40).

73 — Alkoholien ja alkoholijuomien valmisteverojen rakenteiden yhdenmukaistamisesta 19.10.1992 annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 316, s. 21).

74 — Alkoholien ja alkoholijuomien valmisteverojen määrien lähentämisestä 19.10.1992 annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 316, s. 29).

75 — Ks. viimeksi tuomio komissio v. Ranska (C-197/08, EU:C:2010:111, 52 kohta).

146. Voidaanko tätä oikeuskäytäntöä soveltaa pääasiassa kyseessä olevaan lainsäädäntöön, joka koskee alkoholijuomien hintoja?

147. En pidä vakuuttavina Lord Advocaten ja EFTA:n tämän oikeuskäytännön soveltamiselle esittämiä vastaväitteitä, joissa vedotaan yhtäältä direktiivin 95/59 sisältämiin erityissäännöksiin ja toisaalta pääasiassa kyseessä olevalle lainsäädännölle asetetun alkoholinkulutuksen vähentämistavoitteen kohdennettuun luonteeseen eli siihen, että se koskee ainoastaan riski- ja haittakuluttajia.

148. Aluksi on syytä huomauttaa, että tuomioissa komissio v. Kreikka,⁷⁶ jossa oli kyse jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä koskevasta kanteesta, todettiin kansalliset toimenpiteet direktiivin 95/59 vastaisiksi, minkä jälkeen siinä tutkittiin ne vielä SEUT 36 artiklassa mahdollisesti annetun oikeutuksen kannalta ja vahvistettiin, että kansanterveyden suojelemista koskeva tavoite voidaan saavuttaa asianmukaisesti korottamalla valmistettuun tupakkaan kohdistuvia veroja, jolloin hintojen vapaata määrittämistä koskevasta periaatteesta ei tarvitse poiketa. Myös sellaisella alalla, jolla ei ole annettu johdetun oikeuden säännöstä, jossa säädettäisiin nimenomaisesti vapaan hinnanmuodostuksen periaatteesta, on liikkuvuutta vähemmän rajoitettavaa veronkorotusta, joka kuitenkin mahdollistaa tavoitellun päämäärän saavuttamisen, pidettävä ensisijaisena sellaiseen vähimmäishinnan vahvistamistoimenpiteeseen nähden, joka merkitsee pidemmälle menevää rajoitusta.

149. Vaikka pääasiassa kyseessä olevan lainsäädännön tavoite tosiasiallisesti rajoittaisikin ainoastaan alkoholijuomien riski- tai haittakäytön vähentämiseen, minkä tarkistaminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asia, katson, että lainsäätäjien tehtävä on osoittaa, ettei verokorotuksilla pystytä saavuttamaan tätä kohdennettua tavoitetta. He eivät kuitenkaan ole esittäneet vakuuttavaa näyttöä siitä, että veronkorotuksilla olisi, kuten he väittävät, tavoitteeseensa nähden ”suhteeton” vaikutus. Lainsäätäjien on todettava vetoavan lähinnä siihen, että tällainen toimenpide rankaisisi ”tarpeettomasti” kohtuukäyttäjiä, joilla ei ole vastaavaa riskiä. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tapaan minun on vaikea ymmärtää, kuinka tätä yleisen veronkorotuksen oheisvaikutusta voitaisiin pitää alkoholien riski- tai haittakäytön torjunnan yhteydessä kielteisenä, kun tieteellisten tutkimusten perusteella vaikuttaa vieläpä siltä, että haitta- tai riskikäyttö lisääntyy kuluttajien tulojen kasvaessa, kun taas viikossa ostettujen hinnaltaan edullisimpien alkoholijuomien määrä vähenee sen mukaan, mitä suuremmat tulot riski- tai haittakäyttäjillä on.

150. Jos pääasiassa kyseessä olevalla lainsäädännöllä pyritään samanaikaisesti sekä kohdennettuun tavoitteeseen eli riski- ja haittakäytön vähentämiseen että yleisempään tavoitteeseen eli alkoholien väärinkäytön yleiseen vähentämiseen, sitä, että verojen korottamista koskevalla vaihtoehdoisella toimenpiteellä voidaan saavuttaa lisähyötyä edistämällä samanaikaisesti tämän yleisemmän tavoitteen toteutumista, voidaan pitää jopa ratkaisevana perusteena hyväksyä tämä toimenpide yksikköperusteista vähimmäishintaa koskevan toimenpiteen sijasta.

151. Vaikka kansallisen tuomioistuimen asia on viime kädessä määrittää suunnitellun toimenpiteen tarkat tavoitteet, arvioida verojen korottamista koskevan toimenpiteen edut ja haitat ja tutkia, saavutetaanko tällä vaihtoehdolla parempi kustannus-hyötysuhde kuin vähimmäishinnan vahvistamisella, mielestäni riidanalaista lainsäädäntöä on vaikea oikeuttaa suhteellisuusperiaatteen kannalta, koska se on vähemmän johdonmukainen ja tehokas kuin verojen korottamista koskeva toimenpide ja saattaa olla jopa syrjivä.

152. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että toiseen ja viidenteen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan siten, että jäsenvaltio voi kansanterveyden suojelutavoitteeseen sisältyvän alkoholien väärinkäytön vähentämistavoitteen edistämiseksi hyväksyä alkoholijuomien veronkorotusten sijasta lainsäädäntöä, jolla vahvistetaan näiden tuotteiden vähittäismyynnissä käytettävät vähimmäishinnat, jotka rajoittavat unionin sisäistä kauppaa ja väärinäköiset kilpailua, vain sillä edellytyksellä, että

76 — C-216/98, EU:C:2000:571.

osoitetaan, että valitulla toimenpiteellä voidaan saavuttaa lisähyötyjä verrattuna vaihtoehtoiseen toimenpiteeseen tai että sen haitat voivat olla pienemmät kuin vaihtoehtoisen toimenpiteen. Se, että vaihtoehtoisella verotuksellisella toimenpiteellä voidaan saavuttaa lisähyötyä edistämällä yleisesti alkoholin väärinkäytön vähentämistä koskevaa tavoitetta, ei oikeuta hylkäämään tällaista toimenpidettä ja toteuttamaan sen sijasta toimenpidettä, jolla vahvistetaan yksikköperusteiset vähimmäishinnat.

IV Ratkaisuehdotus

153. Edellä esitetyn huomioon ottaen ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Court of Sessionin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

- 1) Maataloustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 922/72, (ETY) N:o 234/79, (EY) N:o 1037/2001 ja (EY) N:o 1234/2007 kumoamisesta 17.12.2013 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 1308/2013 on tulkittava siten, ettei se ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa vahvistetaan viinin vähittäismyynnissä käytettävä vähimmäishinta suhteessa myytävän tuotteen sisältämään alkoholimäärään, jos kyseinen lainsäädäntö on perusteltu ihmisen terveyden suojelua ja erityisesti alkoholin väärinkäytön vähentämistä koskevilla tavoitteilla ja jos sillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.
- 2) Arvioidessaan, onko toimenpide suhteellisuusperiaatteen mukainen, kansallisen tuomioistuimen tehtävä on
 - tarkistaa, voidaanko sen näytön perusteella, joka jäsenvaltion kuuluu sille toimittaa, järkevästi arvioida, että valituilla keinoilla pystytään saavuttamaan tavoiteltu päämäärä ja ettei jäsenvaltio ei ole ylittänyt harkintavaltaansa tehdessään tämän valinnan, ja
 - ottaa huomioon, missä määrin toimenpide rajoittaa tavaroiden vapaata liikkuvuutta, kun sitä verrataan vaihtoehtoisin toimenpiteisiin, joilla voitaisiin saavuttaa sama tavoite, ja kun punnitaan kyseessä olevia intressejä.
- 3) Silloin, kun – kuten pääasian olosuhteissa – kansallinen tuomioistuin saa käsiteltäväkseen laillisuusvalvontakanteen, joka koskee kansallista lainsäädäntöä, joka ei ole vielä tullut voimaan ja joka osittain on vasta ehdotusvaiheessa, kansallisen tuomioistuimen on arvioidessaan, onko tämä lainsäädäntö oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun päämäärään, tutkittava paitsi niiden kyseisen lainsäädännön valmisteluvaiheessa kansallisten viranomaisten saatavilla olleet ja tutkimat tiedot, myös kaikki ne tiedot, jotka sillä on käytettävissään sen antaessa ratkaisunsa. Kansallisen tuomioistuimen toimivallalle tutkia nämä seikat ja todisteet ei ole muita erityisiä rajoituksia kuin ne, jotka johtuvat kontradiktorisen periaatteen soveltamisesta ja, jollei vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteista muuta johdu, todistelua koskevista kansallisista menettelysäännöistä.
- 4) SEUT 34 ja SEUT 36 artiklaa on tulkittava siten, ettei jäsenvaltio voi kansanterveyden suojelutavoitteeseen sisältyvän alkoholin väärinkäytön vähentämistavoitteen edistämiseksi hyväksyä alkoholijuomien veronkorotusten – joilla rajoitetaan vähemmän unionin sisäistä kauppaa – sijasta lainsäädäntöä, jolla vahvistetaan näiden tuotteiden vähittäismyynnissä sovellettavat vähimmäishinnat, muutoin kuin sillä edellytyksellä, että kyseinen jäsenvaltio osoittaa, että valitulla toimenpiteellä voidaan saavuttaa lisähyötyjä verrattuna vaihtoehtoiseen toimenpiteeseen tai että sen haitat voivat olla pienemmät kuin vaihtoehtoisen toimenpiteen. Se, että vaihtoehtoisella veronkorotustoimenpiteellä voidaan saavuttaa lisähyötyä edistämällä yleisesti alkoholin väärinkäytön vähentämistä koskevaa tavoitetta, ei oikeuta hylkäämään tällaista toimenpidettä ja toteuttamaan sen sijasta toimenpidettä, jolla vahvistetaan vähimmäishinnat.