



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

Y. BOT

van 3 september 2015¹

Zaak C-333/14

The Scotch Whisky Association e.a.

tegen

The Lord Advocate

The Advocate General for Scotland

[verzoek van de Court of Session, Scotland (Verenigd Koninkrijk) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing — Vrij verkeer van goederen — Kwantitatieve beperkingen — Maatregelen van gelijke werking — Nationale regeling waarbij een minimumdetailhandelsprijs voor alcoholhoudende dranken wordt opgelegd — Rechtvaardiging — Bescherming van de gezondheid — Evenredigheid”

1. Om het alcoholgebruik te beperken, heeft het Schotse parlement op 24 mei 2012 de Alcohol (Minimum Pricing) (Scotland) Act 2012² aangenomen, die verbiedt dat alcohol onder een minimumprijs, berekend aan de hand van het alcoholgehalte, wordt verkocht. Na aanneming van deze wet, hebben de Scottish Ministers (Schotse ministers) in de Alcohol (Minimum Pricing) (Scotland) Order 2013³, de minimumprijs per eenheid alcohol vastgesteld⁴, de zogenaamde „minimum price per unit” (minimumprijs per eenheid)⁵ van 0,50 pond sterling (GBP).

2. In het kader van een geding tussen drie organisaties van producenten van alcoholhoudende dranken, te weten The Scotch Whisky Association, de Confédération européenne des producteurs de spiritueux en het Comité européen des entreprises vins (CEEV)⁶, enerzijds, en de Lord Advocate en de Advocate General for Scotland, anderzijds, heeft de Court of Session (Schots civiel hooggerechtshof) het Hof om een prejudiciële beslissing verzocht om te vernemen of de instelling van een minimumprijs verenigbaar is met verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van markten voor landbouwproducten en tot intrekking van verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad⁷, en de artikelen 34 VWEU en 36 VWEU.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Hierna: „wet van 2012”.

3 — Hierna: „ontwerpbesluit 2013”.

4 — Een eenheid alcohol komt overeen met 10 milliliter zuivere alcohol.

5 — Hierna: „MPU”.

6 — Hierna: „The Scotch Whisky Association e.a.”.

7 — PB L 347, blz. 671; hierna: „integrale-GMO-verordening”.

3. In deze conclusie onderzoek ik in de eerste plaats of de betwiste regeling verenigbaar is met de „integrale-GMO-verordening”. In dat opzicht verdedig ik dat deze verordening aldus moet worden uitgelegd dat zij zich niet verzet tegen een nationale regeling als in het hoofdgeding, die een minimumdetailhandelsprijs voor wijn vaststelt op basis van de hoeveelheid alcohol in het verkochte product, mits deze regeling gerechtvaardigd wordt door de doelstelling van de bescherming van de menselijke gezondheid en, in het bijzonder, het bestrijden van alcoholmisbruik en niet verder gaat dan noodzakelijk is voor het verwezenlijken van deze doelstelling.

4. In de tweede plaats toets ik de betwiste regeling aan de artikelen 34 VWEU en 36 VWEU.

5. Na te hebben vastgesteld dat deze regeling een beperking vormt in de zin van artikel 34 VWEU, nu dit artikel bepaalde producenten of importeurs van alcoholhoudende dranken het mogelijke concurrentievoordeel van lagere kostprijzen kan ontzeggen, wijs ik erop dat, om te beoordelen of een maatregel voldoet aan het evenredigheidsbeginsel, het aan de nationale rechter staat om:

- na te gaan of de bewijselementen die de lidstaat aan hem moet overleggen, het redelijkerwijs mogelijk maken om te oordelen dat de gekozen middelen geschikt zijn om de nagestreefde doelstellingen te verwezenlijken en dat, bij het maken van deze keuze, de lidstaat zijn beoordelingsmarge niet heeft overschreden, en
- rekening te houden met de mate waarin deze maatregel inbreuk maakt op het vrije verkeer van goederen, bij de vergelijking met alternatieve maatregelen waarmee hetzelfde doel kan worden bereikt en bij de afweging van alle aanwezige belangen.

6. Ik wijs er bovendien op dat de nationale rechter, wanneer, zoals in de omstandigheden van het hoofdgeding, bij hem een beroep is ingesteld tot onderzoek van de rechtmatigheid van een nationale regeling die nog niet in werking is getreden en die zich, deels, in de ontwerpfasen bevindt, om de evenredigheid van deze regeling ten aanzien van de nagestreefde doelstelling te beoordelen, niet alleen de gegevens moet beoordelen waarover de nationale autoriteiten beschikken en die zij hebben bestudeerd bij de totstandkoming van genoemde regeling, maar ook alle feitelijke gegevens die op de datum van de uitspraak beschikbaar zijn. Ik zal benadrukken dat er geen bijzondere beperkingen bestaan van de bevoegdheid van de nationale rechter om deze stukken te onderzoeken, met uitzondering van beperkingen die voortvloeien uit de toepassing van het beginsel van hoor en wederhoor en, behoudens de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid, de nationale procesregels voor het leveren van bewijs in rechte.

7. Ik zet ten slotte uiteen dat een lidstaat, om de doelstelling van het bestrijden van alcoholmisbruik in het kader van de doelstelling van bescherming van de volksgezondheid te verwezenlijken, slechts kan kiezen voor een regeling waarbij een minimumdetailhandelsprijs voor alcoholhoudende dranken wordt opgelegd die het handelsverkeer binnen de Europese Unie beperkt en de mededinging vervalst, in plaats van een hogere belasting op deze producten, indien hij aantoont dat de gekozen maatregel bijkomende voordelen of minder nadelen heeft in vergelijking met de alternatieve maatregel. De omstandigheid dat de alternatieve maatregel van een hogere belasting bijkomende voordelen kan opleveren doordat hij bijdraagt aan de algemene doelstelling van het bestrijden van alcoholmisbruik, rechtvaardigt voorts niet dat deze maatregel opzij kan worden gezet ten gunste van de MPU-maatregel.

I – Toepasselijke bepalingen

A – *Unierecht*

1. VWEU

8. Volgens artikel 39, lid 1, onder c) en e), VWEU heeft het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) tot doel de markten te stabiliseren en redelijke prijzen te garanderen voor de leveringen aan consumenten.

9. Artikel 40 VWEU bepaalt dat, om de in artikel 39 VWEU gestelde doeleinden te bereiken, een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten wordt ingesteld⁸ die zich in het bijzonder zal richten op „prijsregelingen”.

10. Artikel 43, lid 3, VWEU bepaalt dat de Raad van de Europese Unie, op voorstel van de Europese Commissie, met name de „maatregelen voor de prijsbepaling” vaststelt.

2. GMO

11. De integrale-GMO-verordening stelt een GMO in voor met name wijn.

12. In lid 1 van artikel 167 van deze verordening, met als opschrift „Afzetvoorschriften ter verbetering en stabilisering van de werking van de gemeenschappelijke markt voor wijn”, is bepaald:

„Teneinde de werking van de gemeenschappelijke markt voor wijn, met inbegrip van de voor de vervaardiging van die wijn gebruikte druiven, most en wijn, te verbeteren en te stabiliseren, kunnen de producerende lidstaten afzetvoorschriften vaststellen om het aanbod te reguleren, met name door middel van besluiten van krachtens artikel 157 en artikel 158 erkende brancheorganisaties.

Die voorschriften moeten in verhouding staan tot het nagestreefde doel en mogen geen voorschriften betreffen:

- a) die betrekking hebben op transacties die volgen op het tijdstip waarop het betrokken product voor het eerst is afgezet;
- b) die prijsstellingen mogelijk maken, zelfs als het richtsnoeren of aanbevelingen betreft.

[...]”

B – *Recht van het Verenigd Koninkrijk*

13. In termen van artikel 1, lid 2, van de wet van 2012, mag alcohol niet worden verkocht tegen een lagere prijs dan een minimumprijs die wordt berekend met de formule „ $MPU \times S \times V \times 100$ ”⁹.

14. Volgens de wet van 2012 dient de uitvoerende macht te bepalen wat de hoogte van de MPU is, evenals de datum van inwerkingtreding.

8 — Hierna: „GMO”.

9 — „S” is het alcoholgehalte en „V” de hoeveelheid alcohol in liter.

15. De Schotse ministers hebben het ontwerpbesluit 2013 opgesteld, ter goedkeuring door het Schotse parlement waarin de MPU wordt vastgesteld op 0,50 GBP.

II – Hoofding en verzoek om een prejudiciële beslissing

16. Nadat de wet van 2012 was aangenomen, hebben The Scotch Whisky Association e.a. beroep ingesteld om na te gaan of deze wet en het ontwerpbesluit 2013 rechtmatig zijn („judicial review”).

17. Omdat dit beroep in eerste aanleg door de Court of Session, Outer House (Court of Session uitspraak doende in eerste aanleg), werd verworpen, hebben The Scotch Whisky Association e.a. hoger beroep aangetekend.

18. Bij besluit van 3 juli 2015 heeft de Court of Session, Extra Division, Inner House (Court of Session uitspraak doende in hoger beroep), de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moet het Unierecht betreffende de gemeenschappelijke marktordening voor wijn, met name de integrale-GMO-verordening, aldus worden uitgelegd dat een lidstaat rechtmatig een nationale maatregel kan invoeren die voorziet in een minimumdetailhandelsprijs voor wijn op basis van het alcoholpercentage in het verkochte product en daarmee dus afwijkt van de vrije prijsvorming door marktkrachten die anders aan de markt voor wijn ten grondslag ligt?

2) Mag een lidstaat in het kader van een aan artikel 36 VWEU ontleende rechtvaardiging, wanneer:

- de lidstaat heeft geconcludeerd dat het om redenen van bescherming van de menselijke gezondheid opportuun is de kosten van het verbruik van een product – in casu alcoholhoudende dranken – voor consumenten of een deel van die consumenten te verhogen, en
- dat product een product is waarop de lidstaat accijns of een andere belasting kan heffen (waaronder belastingen of accijnzen op basis van het alcoholgehalte, de hoeveelheid alcohol, de waarde van het product of een combinatie van dergelijke fiscale maatregelen),

op grond van het Unierecht in plaats van dergelijke fiscale mechanismen voor de verhoging van de consumentenprijs wettelijke maatregelen treffen die in de vaststelling van minimumdetailhandelsprijzen voorzien die het handelsverkeer en de mededinging binnen de Unie verstoren, en zo ja onder welke voorwaarden?

3) Wanneer een rechter in een lidstaat moet beoordelen of een wettelijke maatregel die een met artikel 34 VWEU strijdige kwantitatieve beperking van het handelsverkeer inhoudt, niettemin gerechtvaardigd kan zijn om redenen van bescherming van de menselijke gezondheid in de zin van artikel 36 VWEU, moet die nationale rechter zich dan beperken tot een onderzoek van de informatie, bewijsstukken of andere stukken die de wetgever op het moment van vaststelling van die maatregel ter beschikking had en in aanmerking heeft genomen? Indien dat niet het geval is, gelden dan andere restricties ten aanzien van de bevoegdheid van de nationale rechter om rekening te houden met alle gegevens en bewijsstukken die op het moment van zijn beslissing beschikbaar zijn en door partijen zijn voorgelegd?

4) Wanneer een rechter in een lidstaat bij de uitlegging en toepassing van het Unierecht de stelling van de nationale autoriteiten moet onderzoeken dat een maatregel die op zich een kwantitatieve beperking in de zin van artikel 34 VWEU vormt, in het belang van de bescherming van de menselijke gezondheid als afwijking uit hoofde van artikel 36 VWEU is gerechtvaardigd, in hoeverre is die rechter dan verplicht of bevoegd om – op basis van de aan hem voorgelegde

gegevens – een objectieve mening te vormen over de doeltreffendheid van deze maatregel om de nagestreefde doelstelling te verwezenlijken, over de beschikbaarheid van ten minste equivalente alternatieve maatregelen die minder verstorend zijn voor de mededinging binnen de Unie, en over de algemene evenredigheid van de maatregel?

- 5) Is bij de beoordeling (in de context van een geschil over de vraag of een maatregel op grond van de bescherming van de menselijke gezondheid uit hoofde van artikel 36 VWEU gerechtvaardigd is) van het bestaan van een alternatieve maatregel die de handel en de mededinging binnen de Unie niet of althans minder verstoort, een rechtmatige grond voor afwijzing van die alternatieve maatregel dat de gevolgen van die alternatieve maatregel niet volledig equivalent zijn aan die van de ingevolge artikel 34 VWEU bestreden maatregel, maar verdere bijkomende voordelen kunnen meebrengen en beantwoorden aan een bredere algemene doelstelling?
- 6) In hoeverre mag de rechter die moet beoordelen of een nationale maatregel waarvan is erkend of vastgesteld dat deze een kwantitatieve beperking in de zin van artikel 34 VWEU vormt en waarvoor een rechtvaardiging wordt gezocht in artikel 36 VWEU, en met name of die maatregel evenredig is, daarbij rekening houden met zijn beoordeling van de aard en de omvang van de inbreuk als een met artikel 34 VWEU strijdige kwantitatieve beperking?"

III – Mijn analyse

A – *Bevoegdheid van het Hof*

19. Dit verzoek om een prejudiciële beslissing is bijzonder omdat het is ingediend in het kader van een hoofdgeding ter verificatie van de rechtmatigheid van een nationale wet die nog niet in werking is getreden en een uitvoeringsbesluit dat zich nog in de ontwerpfase bevindt.

20. Deze bijzondere situatie is niet van dien aard dat de ontvankelijkheid van dit verzoek aan de orde moet worden gesteld. Dit verzoek beantwoordt aan de objectieve behoefte om het geding, dat niet-hypothetisch is en dat aanhangig is gemaakt bij de verwijzende rechter, te beslechten.

21. In dit verband heeft het Hof al geoordeeld dat prejudiciële verzoeken in het kader van preventieve vorderingen tot het verkrijgen van een declaratoire uitspraak, ontvankelijk zijn en bij uitspraken over de ontvankelijkheid van verzoeken om een prejudiciële beslissing in het kader van verificatie van de rechtmatigheid zoals voorzien in het recht van het Verenigd Koninkrijk, heeft het Hof particulieren toegestaan om zich voor de nationale rechter te beroepen op de ongeldigheid van een handeling van de Unie van algemene strekking, ook al zijn op basis van het nationale recht voor deze handeling nog geen uitvoeringsmaatregelen vastgesteld. Volgens het Hof volstaat het in dat opzicht dat bij de nationale rechter een reëel geschil aanhangig is gemaakt waarbij incidenteel de vraag van rechtsgeldigheid van die handeling wordt gesteld.¹⁰

22. In casu volgt uit de verwijzingsbeslissing dat The Scotch Whisky Association e.a. bij de Court of Session een beroep ter verificatie van de rechtmatigheid hebben ingesteld, omdat zij betwisten dat een door de Schotse wetgever genomen maatregel, waarvan de daadwerkelijke inwerkingtreding onderworpen is aan goedkeuring van een uitvoeringsbesluit door de regering, en het ontwerp van dat besluit verenigbaar zijn met het Unierecht.

10 — Zie in die zin arresten *British American Tobacco (Investments) en Imperial Tobacco* (C-491/01, EU:C:2002:741, punten 36 en 40), *Intertanko e.a.* (C-308/06, EU:C:2008:312, punten 33 en 34) en *Gauweiler e.a.* (C-62/14, EU:C:2015:400, punt 29).

23. Voor de beslechting van het hoofdgeding, dat niet hypothetisch is, moet de verwijzende rechter derhalve het Unierecht uitleggen om te beoordelen of de beoogde nationale regeling al dan niet verenigbaar is met dat recht.

24. Hieruit volgt dat het Hof bevoegd is om te antwoorden op het verzoek van de Court of Session om een prejudiciële beslissing.

B – *Prejudiciële vragen*

1. Verenigbaarheid van de MPU met de integrale-GMO-verordening

25. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in hoofdzaak te vernemen of de bepalingen van de integrale-GMO-verordening aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling als in het hoofdgeding, waarin een minimumdetailhandelsprijs voor wijn op basis van de hoeveelheid alcohol in het verkochte product wordt vastgesteld.

26. Ter ondersteuning van deze vraag zet de Court of Session uiteen dat een nationale maatregel waarbij een minimumdetailhandelsprijs wordt ingesteld, op het eerste gezicht niet verenigbaar is met de integrale-GMO-verordening, wanneer, zoals het geval is voor de huidige GMO in de wijnsector, de markt is gebaseerd op vrije prijsvorming. De Court of Session heeft hieromtrent echter twijfels, met name over de weerslag van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, waarbij het GLB onder de gedeelde bevoegdheid van de Unie en haar lidstaten is gebracht.

27. Ik merk meteen op dat het feit dat het GLB op grond van artikel 4, lid 2, onder d), VWEU, thans tot de gedeelde bevoegdheid van de Unie en de lidstaten behoort, voor mij niet noodzakelijkerwijs zijn weerslag hoeft te hebben op het antwoord dat op de prejudiciële vraag moet worden gegeven. Ook al heeft deze ontwikkeling zeker gevolgen¹¹, zoals bepaald in artikel 2, lid 2, VWEU, de aan de lidstaten toegedeelde bevoegdheid kan echter slechts worden uitgeoefend, „voor zover” de Unie haar bevoegdheid niet heeft uitgeoefend of heeft besloten deze niet meer uit te oefenen¹². Een van nature gedeelde bevoegdheid kan derhalve veranderen in een exclusieve bevoegdheid, indien de Unie maatregelen neemt op het desbetreffende gebied en derhalve de lidstaten de bevoegdheid ontnemt om regels op te stellen, door toe-eigening van „een bepaald gebied” door de op het niveau van de Unie getroffen maatregelen.

28. De vraag blijft of de Unie haar bevoegdheid heeft uitgeoefend en derhalve de lidstaten hun bevoegdheid om regels op te stellen, heeft ontnomen.

29. Op het gebied van het GLB heeft het Hof in algemene zin overwogen dat de teksten die in de jaren tachtig golden voor de GMO in de wijnsector, een „sluitend systeem” vormden, „hetgeen met name geldt voor de prijzen, de interventies, de regeling van het handelsverkeer met derde landen, de voorschriften betreffende de productie en bepaalde oenologische praktijken, alsook voor de voorwaarden waaraan de omschrijving en etikettering der wijnen moeten voldoen”.¹³ Het Hof leidde hieruit af dat de lidstaten op dat gebied geen bevoegdheid meer hadden, behoudens andersluidende bijzondere bepalingen.¹⁴

11 — Zie voor de gevolgen „Politique agricole commune et politique commune de la pêche”, *Commentaar J. Mégret*, 3e druk, Uitgave van de Universiteit van Brussel, punt 68, blz. 59.

12 — Zie in die zin arrest Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou (C-373/11, EU:C:2013:567, punt 26).

13 — Zie arresten Prantl (16/83, EU:C:1984:101, punten 13 en 14) en Ramel e.a. (89/84, EU:C:1985:193, punt 25).

14 — Idem.

30. Bovendien heeft het Hof in het bijzonder met betrekking tot de regels voor prijsregulering door de GMO's, met als uitgangspunt dat deze ordeningen gebaseerd zijn op het beginsel van de vrije markt, waartoe elke producent vrije toegang heeft onder voorwaarden van werkelijke mededinging en die slechts geregeld wordt door instrumenten ingesteld door de GMO's, herhaaldelijk geoordeeld dat de lidstaten in gebieden die door een GMO worden bestreken, temeer omdat deze GMO is gebaseerd op een uniforme prijsregeling, niet langer met nationale eenzijdig vastgestelde bepalingen mochten ingrijpen in het prijsvormingsmechanisme, wanneer de prijzen door de GMO worden geregeld.¹⁵ Volgens dezelfde rechtspraak laten de bepalingen van een communautaire landbouwverordening die een prijsregeling voor het productie- en het groothandelsstadium omvat, de bevoegdheid van de lidstaten onverlet, onverminderd andere verdragsbepalingen, om met betrekking tot de prijsvorming in het kleinhandels- en het verbruiksstadium passende maatregelen te nemen.¹⁶

31. Gedurende de laatste 20 jaar zijn de GMO's echter ingrijpend veranderd. De GMO voor de wijnsector had aanvankelijk tot doel de inkomsten van de betrokken landbouwers te waarborgen door een prijs- en interventieregeling.¹⁷ Nadien heeft die GMO vele veranderingen doorgemaakt en zijn, zoals wordt benadrukt door de Commissie, de klassieke interventies meer en meer verdwenen ten gunste van een liberalisering van de wijnmarkt, waarbij de prijs tot stand komt door de vrije werking van vraag en aanbod.

32. Evenzo moet, wat betreft de huidige kenmerken van de GMO in de wijnsector, die slechts een onderdeel is geworden van de integrale GMO, naar voren worden gebracht dat deze GMO niet meer gebaseerd is op een gemeenschappelijke prijsregeling die kan worden gewijzigd door tussenkomst van maatregelen die eenzijdig door de lidstaten zijn vastgesteld.

33. Weliswaar wordt in de integrale-GMO-verordening in artikel 167, lid 1, onder b), betreffende prijsstellingen, bepaald dat de lidstaten de prijsstelling niet mogen toestaan, ook niet als richtsnoer of aanbeveling, maar vastgesteld moet worden dat, zoals door de Lord Advocate, de regering van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en door de Commissie terecht is verdedigd, genoemde bepaling, die overeenkomt met artikel 67, lid 1, onder b), van verordening (EG) nr. 479/2008¹⁸, een beperkte strekking heeft. Genoemde bepaling heeft namelijk slechts tot doel de reikwijdte aan te geven van de bevoegdheden die aan de lidstaten worden toegekend door artikel 167, lid 1, eerste zin, van de integrale-GMO-verordening, om afzetvoorschriften vast te stellen om het aanbod te reguleren. In overeenstemming met de doelstelling van vrije mededinging, mag deze bevoegdhedentoekenning niet zo worden uitgelegd dat het is toegestaan dat nationale wetgeving kan worden aangenomen die met name de uitvoering van besluiten ter vaststelling van wijnprijzen door brancheorganisaties toestaat of bevordert. Deze uitlegging wordt ondersteund door overweging 44 van verordening nr. 479/2008, waarin staat dat, ook al moeten lidstaten, om de werking van de markt voor wijn te verbeteren, in staat zijn besluiten van brancheorganisaties uit te voeren, deze besluiten evenwel geen betrekking mogen hebben op praktijken die de concurrentie kunnen verstoren.

34. Ik concludeer derhalve dat er binnen de integrale-GMO-verordening geen stelsel van prijsstelling meer bestaat dat ertoe leidt dat een regeling die een minimumdetailhandelsprijs voor alcoholhoudende dranken instelt, waaronder wijn, louter naar haar aard, in strijd zou zijn met dat stelsel waar deze regeling een rechtstreekse inbreuk op maakt.

15 — Zie met name arresten Antonini (216/86, EU:C:1987:322, punt 6), Commissie/Griekenland (C-110/89, EU:C:1991:227, punt 21), Commissie/Griekenland (C-61/90, EU:C:1992:162, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak) en Kuipers (C-283/03, EU:C:2005:314, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

16 — Zie met name arresten Antonini (216/86, EU:C:1987:322, punt 6) en Lefèvre (188/86, EU:C:1987:327, punt 11).

17 — Zie met name titel I van verordening (EEG) nr. 816/70 van de Raad van 28 april 1970 houdende aanvullende bepalingen inzake de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt (PB L 99, blz. 1).

18 — Verordening van de Raad van 29 april 2008 houdende een gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt, tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 1493/1999, (EG) nr. 1782/2003, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 3/2008, en tot intrekking van verordeningen (EEG) nr. 2392/86 en (EG) nr. 1493/1999 (PB L 148, blz. 1).

35. Nu de veronderstelling kan worden verworpen dat de regeling in het hoofdgeding strijdig zou zijn met de integrale-GMO-verordening, moet nog worden vastgesteld of deze regeling in strijd is met het beginsel van artikel 4, lid 3, VWEU, doordat de doelstellingen of de werking van de GMO voor de wijnsector in gevaar worden gebracht. Uit constante rechtspraak volgt namelijk dat de lidstaten, wanneer op een bepaald gebied een gemeenschappelijke marktordening tot stand is gebracht, zich dienen te onthouden van elke maatregel met de strekking daarvan af te wijken of er inbreuk op te maken.¹⁹

36. De Commissie betoogt dat door de lidstaten genomen maatregelen voor detailhandelsverkopen, zoals een minimumprijs, de GMO voor wijn op twee verschillende manieren kunnen schaden. Namelijk doordat zij marktspelers belemmeren om ten volle te profiteren van de mededingingsvoordelen die bevorderd worden door een minder interveniërende GMO en doordat zij van invloed zijn op het „slim opgestelde steunprogramma voor landbouwers”²⁰ dat deels afhankelijk is van factoren die worden beïnvloed door de vraag naar wijnproducten van de eindgebruiker, die rechtstreeks verband houdt met de detailhandelsverkoopprijs. Volgens de Commissie zou, ingeval het MPU-stelsel geldig zou zijn en in verschillende lidstaten zou worden ingesteld, de wetgevende hypothese die de grondslag vormt voor de huidige integrale-GMO-verordening, die gebaseerd is op een uitgebalanceerde structuur van vraag en aanbod en op vrije prijsvorming door marktwerking, niet meer kloppen.

37. In dit verband moet worden benadrukt dat het Hof, in aanmerking nemende dat uit artikel 39 VWEU volgt dat het landbouwbeleid voorrang heeft boven de doelstellingen van het Verdrag op het gebied van mededinging en de Raad bevoegd is om te beslissen in hoeverre de mededingingsregels in de landbouwsector kunnen worden toegepast, bij herhaling heeft bevestigd dat de GMO's „geen plaatsen zonder mededinging” zijn²¹ en dat „handhaving van daadwerkelijke mededinging op de markten voor landbouwproducten een van de doelstellingen van het GLB is”.²² Indien een prijsstellingsmechanisme ontbreekt, vormt de vrije bepaling van de verkoopprijs in de sectoren die vallen onder een GMO, derhalve een uiting van het beginsel van het vrije verkeer van goederen onder de voorwaarden van daadwerkelijke mededinging.

38. Het lijkt mijns inziens dan ook geen twijfel dat de vaststelling van een minimumdetailhandelsprijs voor een product door een of meer lidstaten, het concurrentievoordeel van een lagere kostprijs kan schaden en derhalve kan leiden tot concurrentievervalsingen tussen producenten in verschillende lidstaten. In dit verband moet worden opgemerkt dat het Hof bij herhaling heeft vastgesteld en in aanmerking heeft genomen dat een minimumprijsregeling de concurrentie verstoort.²³

39. Anders dan Ierland betoogt, ben ik derhalve van mening dat de verwijzende rechter terecht heeft geoordeeld dat een nationale maatregel die het beginsel van vrije prijsvorming door vraag en aanbod schaadt, in principe onverenigbaar is met de integrale-GMO-verordening die, aangezien daarin geen prijsstellingsmechanisme meer is opgenomen, afhankelijk is van de handhaving van een daadwerkelijke mededinging tussen producenten van eenzelfde product.

19 — Zie met name arresten *Industrias de Deshidratación Agrícola* (C-118/02, EU:C:2004:182, punt 20 en aldaar aangehaalde rechtspraak) en *Kuipers* (C-283/03, EU:C:2005:314, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak) evenals beschikking *Babanov* (C-207/08, EU:C:2008:407, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

20 — Punt 34 van de opmerkingen van de Commissie.

21 — Zie met name beschikking *SPM/Raad en Commissie* (C-39/09 P, EU:C:2010:157, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

22 — Zie arrest *Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapoiis Kapnou* (C-373/11, EU:C:2013:567, punt 37).

23 — Zie, voor een minimumverkoopprijs voor jenever, arrest van *Tiggele* (82/77, EU:C:1978:10); voor een minimumdetailhandelsprijs voor tabaksfabrikaten, arresten *Commissie/België* (C-287/89, EU:C:1991:188), *Commissie/Frankrijk* (C-197/08, EU:C:2010:111), *Commissie/Oostenrijk* (C-198/08, EU:C:2010:112), *Commissie/Ierland* (C-221/08, EU:C:2010:113) en *Commissie/Italië* (C-571/08, EU:C:2010:367); voor een minimumdetailhandelsprijs voor brandstoffen, arrest *Cullet en Chambre syndicale des réparateurs automobiles et détaillants de produits pétroliers* (231/83, EU:C:1985:29), en voor een minimumverkoopprijs voor brood, arrest *Edah* (80/85 en 159/85, EU:C:1986:426).

40. Het Hof heeft echter bij herhaling benadrukt dat de totstandbrenging van een GMO er niet aan in de weg staat dat de lidstaten nationale regels toepassen die een andere doelstelling van algemeen belang nastreven dan die van de GMO, zelfs wanneer deze regels gevolgen kunnen hebben voor de werking van de gemeenschappelijke markt in de betrokken sector.²⁴ Het nastreven van een legitieme doelstelling zoals de bescherming van de volksgezondheid, kan dan ook het handelen van de nationale autoriteiten rechtvaardigen, ook al is een GMO tot stand gebracht.

41. Ook al heeft het Hof bij herhaling geoordeeld dat bij het nastreven van doelstellingen van het GLB „niet mag worden voorbijgegaan” aan vereisten van algemeen belang zoals de bescherming van de gezondheid en het leven van dieren²⁵ en dat de bescherming van de gezondheid „bijdraagt tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het [GLB]”²⁶, zoals bedoeld in artikel 39, lid 1, VWEU, in het bijzonder wanneer de landbouwproductie rechtstreeks afhangt van haar afzet bij consumenten, die meer en meer bezorgd zijn om hun gezondheid²⁷, en ook al bevat de integrale-GMO-verordening verschillende bepalingen die de zorg voor bescherming van gezondheid van mens en dier integreren²⁸, dat neemt niet weg dat deze verordening niet bepaald bedoeld is om op Unieniveau de doelstelling van, in het algemeen, bescherming van de volksgezondheid en, in het bijzonder, de strijd tegen risicovol of excessief gebruik van alcoholhoudende dranken, te verwezenlijken.

42. Hoewel bescherming van de gezondheid een daadwerkelijke doelstelling van het GLB is, is zij niettemin een bijkomende doelstelling, die ook door lidstaten kan worden ingeroepen om een nationale regeling te rechtvaardigen die gevolgen heeft voor de werking van de GMO in de betrokken sector.

43. Dit geldt temeer daar artikel 168, lid 5, VWEU harmonisatie van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten ter bescherming en verbetering van de gezondheid van de mens uitsluit, en omdat een beroep op andere bepalingen van het primaire recht niet als rechtsgrondslag kan worden gebruikt om deze uitdrukkelijke uitsluiting van harmonisatie te omzeilen.²⁹

44. Gelet op de voorgaande overwegingen ben ik van mening dat het bestaan van een GMO voor de wijnsector geen beletsel vormt voor het handelen van nationale autoriteiten in de uitoefening van hun bevoegdheid tot het nemen van maatregelen ter bescherming van de gezondheid en met name ter bestrijding van alcoholmisbruik. Als de nationale maatregel echter inbreuk maakt op het beginsel van de vrije vaststelling van verkoopprijzen, dat deel uitmaakt van de integrale-GMO-verordening, vereist het evenredigheidsbeginsel dat deze maatregel daadwerkelijk de bescherming van de menselijke gezondheid nastreeft en niet verder gaat dan noodzakelijk is voor het verwezenlijken van deze doelstelling.

45. Zoals de Commissie voorstelt, ben ik van mening dat de evenredigheid van de maatregel moet worden onderzocht in de context van het onderzoek dat in het kader van artikel 36 VWEU moet worden uitgevoerd.

24 — Zie arresten Hammarsten (C-462/01, EU:C:2003:33, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak) en Kuipers (C-283/03, EU:C:2005:314, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak) evenals beschikking Babanov (C-207/08, EU:C:2008:407, punt 25).

25 — Zie arrest Viamex Agrar Handel en ZVK (C-37/06 en C-58/06, EU:C:2008:18, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

26 — Zie arrest Commissie/Raad (C-269/97, EU:C:2000:183, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

27 — Idem.

28 — Zie met name de artikelen 23, lid 3, 80, lid 3, onder b), en 220.

29 — Zie beschikking Commissie/Duitsland [C-426/13 P(R), EU:C:2013:848, punt 75 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

46. Dientengevolge stel ik voor op de eerste vraag te antwoorden dat de integrale-GMO-verordening aldus moet worden uitgelegd dat zij zich niet verzet tegen een nationale regeling als in het hoofdgeding, die een minimumdetailhandelsprijs voor wijn vaststelt op basis van de hoeveelheid alcohol in het verkochte product, mits deze regeling gerechtvaardigd wordt vanuit de doelstelling van bescherming van de menselijke gezondheid en in het bijzonder het bestrijden van alcoholmisbruik, en niet verder gaat dan noodzakelijk is voor het verwezenlijken van deze doelstelling.

2. Verenigbaarheid van de MPU met artikel 34 VWEU

a) Inleidende opmerkingen

47. De verwijzende rechter neemt als uitgangspunt dat de in geding zijnde maatregel moet worden gekwalificeerd als „maatregel van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen”, die wordt verboden door artikel 34 VWEU. Het feit dat partijen in het hoofdgeding het met deze kwalificatie eens zijn, ontslaat het Hof naar mijn mening niet van de plicht te onderzoeken of dit uitgangspunt juist is. Indien dit niet zo is, is het niet meer nodig om te beoordelen of sprake is van een rechtvaardiging krachtens artikel 36 VWEU.

48. Om de vraag van de verwijzende rechter te kunnen beantwoorden, moet derhalve worden onderzocht of de MPU een maatregel van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen is.

b) Bestaan van een maatregel van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen

49. De toetsing van de in geding zijnde regeling aan artikel 34 VWEU maakt een vergelijkend onderzoek nodig van de ontwikkelingen in de algemene rechtspraak betreffende de uitlegging van het begrip maatregel van gelijke werking als kwantitatieve importbeperkingen en de specifieke rechtspraak betreffende prijsstellingsregelingen.

50. Ik zal niet lang stilstaan bij de welbekende ontwikkelingen van de rechtspraak betreffende de uitlegging van dit begrip.

51. Ik geef slechts in grote lijnen aan dat het Hof in het arrest Dassonville³⁰ de maatregel van gelijke werking als kwantitatieve importbeperkingen in de zin van artikel 34 VWEU heeft gedefinieerd als „iedere handelsregeling van de lidstaten die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, kan belemmeren”.³¹

52. Vervolgens heeft het Hof in zijn arrest Keck en Mithouard³² overwogen dat als een dergelijke belemmering niet kan worden beschouwd de toepassing op producten uit andere lidstaten van nationale bepalingen die bepaalde verkoopmodaliteiten aan banden leggen of verbieden, mits die bepalingen van toepassing zijn op alle betrokken marktdeelnemers die op het nationale grondgebied activiteiten ontplooiën, en mits zij zowel rechtens als feitelijk dezelfde invloed hebben op de verhandeling van nationale producten als op die van producten uit andere lidstaten.³³

30 — 8/74, EU:C:1974:82.

31 — Punt 5.

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

33 — Punt 16.

53. In zijn arrest *Commissie/Italië*³⁴ heeft het Hof vervolgens bepaald dat als maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve importbeperkingen moeten worden beschouwd de maatregelen van een lidstaat die ertoe strekken of tot gevolg hebben dat uit andere lidstaten afkomstige goederen minder gunstig worden behandeld, alsook voorschriften betreffende de voorwaarden waaraan die goederen moeten voldoen, ook indien dergelijke voorschriften zonder onderscheid op alle producten van toepassing zijn. Volgens datzelfde arrest valt eveneens onder dit begrip „elke andere maatregel die de toegang tot de markt van een lidstaat voor uit andere lidstaten afkomstige producten belemmert”.³⁵

54. De tweede lijn uit de rechtspraak voor de beoordeling van de strekking van de in geding zijnde regeling, betreft de uitlegging van prijsstellingsregelingen, met name minimumprijsregelingen. Volgens deze rechtspraak, die voortvloeit uit het arrest van *Tiggele*³⁶, vormen nationale regelingen die een minimumprijs opleggen, maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve importbeperkingen zoals verboden door artikel 34 VWEU, voor zover zij, hoewel zij zonder onderscheid van toepassing zijn op nationale en geïmporteerde producten, de afzet van deze laatste kunnen benadelen doordat zij beletten dat hun lagere kostprijs wordt weergegeven in de verkoopprijs voor de verbruiker.³⁷

55. Het samenbrengen van deze twee lijnen in de rechtspraak roept twee reeksen van vragen op betreffende het doel van de prijsstellingsregelingen respectievelijk de criteria voor belemmering. Moet een regeling als in het hoofdgeding slechts als „verkoopmodaliteit” in de zin van het arrest *Keck en Mithouard*³⁸ worden aangemerkt? Voorts is het de vraag of het criterium dat voortkomt uit het bestaan van een belemmering voor de verwezenlijking van een mogelijk concurrentievoordeel vanwege een lagere kostprijs van geïmporteerde producten in vergelijking met nationale producten, overeenstemt met het criterium van discriminatie of toegang tot de markt.

56. In dit verband stellen de meeste betrokken partijen die opmerkingen hebben ingediend, hoofdzakelijk onder verwijzing naar het arrest van *Tiggele*³⁹, dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling moet worden aangemerkt als een door artikel 34 VWEU verboden belemmering van het handelsverkeer tussen de lidstaten. Ierland heeft, in zijn schriftelijke opmerkingen, echter betoogt dat deze regeling slechts een „verkoopmodaliteit” in de zin van het arrest *Keck en Mithouard*⁴⁰ vormt, die niet onder de werkingssfeer van artikel 34 VWEU valt. De Finse regering is van mening dat hieromtrent twijfels bestaan. Volgens de Commissie blijft de rechtspraak van het arrest van *Tiggele*⁴¹ gelden als de minimumprijzen leiden tot discriminatie van de geïmporteerde producten door hun toegang tot de markt te belemmeren of te verhinderen.

57. Ik ben van mening dat het niet nodig is om de in het hoofdgeding aan de orde zijnde maatregel te onderzoeken in het licht van het onderscheid tussen de twee soorten regelingen, te weten regelingen die de voorwaarden vaststellen waaraan de producten moeten voldoen en regelingen die bepaalde verkoopmodaliteiten beperken of verbieden.

58. Het is mij immers bekend dat onder het begrip maatregel van gelijke werking, alle maatregelen vallen die de toegang tot de markt van een lidstaat voor producten afkomstig uit andere lidstaten belemmeren. Volgens de formulering die thans in de rechtspraak wordt gebruikt, behelst artikel 34 VWEU de verplichting tot eerbiediging van de beginselen van non-discriminatie en van wederzijdse erkenning van producten die in andere lidstaten rechtmatig worden gemaakt en in de handel gebracht, alsook de verplichting om de producten van de Unie vrije toegang tot de nationale

34 — C-110/05, EU:C:2009:66.

35 — Punten 35 en 37.

36 — 82/77, EU:C:1978:10.

37 — Punt 18.

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

39 — 82/77, EU:C:1978:10.

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

41 — 82/77, EU:C:1978:10.

markten te verzekeren.⁴² Uit deze beginselformulering leid ik af dat een nationale maatregel een belemmering kan vormen, niet alleen als hij als verkoopmodaliteit, rechtens of feitelijk, discriminatoir is, maar ook als hij, ongeacht de aard, de toegang tot de markt van de betrokken lidstaat belemmert. Hieruit volgt dat, als sprake is van belemmering van de toegang tot de markt, het niet nodig is om een vergelijkend onderzoek in te stellen naar de situatie van de nationale producten en die van geïmporteerde producten om een verschillende behandeling tussen de twee vast te stellen.

59. Ik ben van mening dat als sprake is van neutralisatie van het concurrentievoordeel van een import, hetgeen het onderscheidend criterium vormt van een prijsstellingsregeling, dit op zich een belemmering van de toegang tot de markt betekent. Het verbod om beneden een minimumdetailhandelsprijs te verkopen, ontnemt partijen van andere lidstaten immers de mogelijkheid hun producten te verkopen tegen een verkoopprijs die het gevolg is van een eventuele lagere kostprijs en belemmert derhalve de toegang van deze partijen tot de betrokken markt.

60. De regeling die in het hoofdgeding aan de orde is en waarvan niet wordt bestreden dat zij zonder onderscheid van toepassing is op alle betrokken marktdeelnemers die hun activiteit op het nationale grondgebied uitoefenen, moet derhalve worden beschouwd als een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve importbeperking, die in strijd is met artikel 34 VWEU, doordat de maatregel een belemmering van de toegang tot de markt kan vormen door het enkele feit dat hij verhindert dat de lagere kostprijs van geïmporteerde producten zijn terugslag heeft op de verkoopprijs voor de consument.

61. Ik onderzoek derhalve ten overvloede de aard van de maatregel die in het hoofdgeding aan de orde is, in het licht van het onderscheid dat volgt uit het arrest Keck en Mithouard.⁴³

62. In zijn arrest Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft⁴⁴ heeft het Hof geoordeeld dat, voor zover een nationale regeling van boekenprijzen die met name de importeur verbiedt een prijs vast te stellen die lager is dan de door de uitgever in de staat van uitgave vastgestelde of aanbevolen prijs, „niet de kenmerken van de producten betreft, maar enkel de voorwaarden waaronder deze kunnen worden verkocht”, die regeling moet worden geacht betrekking te hebben op verkoopmodaliteiten in de zin van het arrest Keck en Mithouard.^{45 46}

63. Ik ben van mening dat hetzelfde geldt voor de regeling die in het hoofdgeding aan de orde is. Ter onderbouwing van deze stelling moet worden opgemerkt dat het arrest Keck en Mithouard⁴⁷ zelf een verbod op wederverkoop met verlies betrof, terwijl in het arrest Belgapom⁴⁸, in lijn met deze rechtspraak, een regeling die verkoop met een uiterst beperkte winstmarge verbiedt, als „verkoopmodaliteit” werd beschouwd. Een nationale regeling die verkoop van een product tegen een lagere prijs dan een prijs die wordt berekend aan de hand van het alcoholgehalte verbiedt, lijkt mij dezelfde beperkende invloed te hebben op de vrijheid van prijsvorming, doordat aan de verkoper een minimale winstmarge wordt opgelegd. Net als deze regelingen of de nationale regeling in de zaak die heeft geleid tot het arrest Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft⁴⁹, kan zij derhalve in de categorie verkoopmodaliteiten worden gerangschikt.

42 — Zie arrest ANETT (C-456/10, EU:C:2012:241, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

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

44 — C-531/07, EU:C:2009:276.

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

46 — Punt 20 van het arrest Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft (C-531/07, EU:C:2009:276).

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

48 — C-63/94, EU:C:1995:270.

49 — C-531/07, EU:C:2009:276.

64. De kwalificatie „verkoopmodaliteiten” betekent echter niet dat de maatregel die in het hoofdgeding aan de orde is, niet een belemmering in de zin van artikel 34 VWEU kan vormen. Ook al staat vast dat de maatregel op alle betrokken partijen van toepassing is, er moet nog worden aangetoond, zoals verwoord in het arrest Keck en Mithouard⁵⁰, dat de maatregel „zowel rechtens als feitelijk dezelfde invloed heeft op de verhandeling van nationale producten en op die van producten uit andere lidstaten”.⁵¹ In geval van discriminatie, valt de maatregel derhalve onder de werkingssfeer van artikel 34 VWEU.

65. De vraag die moet worden beantwoord is dus of het in het arrest van Tiggele⁵² ontwikkelde criterium van het bestaan van een neutralisatie van het concurrentievoordeel bij import, dat zonder twijfel als belemmering van de toegang tot de markt kan worden beschouwd, eveneens zou kunnen worden aangemerkt als discriminatie. De reikwijdte van dit criterium heeft in de doctrine geleid tot twijfel en dit toont aan hoe moeilijk het is om het criterium vanuit de invalshoek van discriminatie te bekijken.⁵³ Ook al lijkt het ons coherenter en logischer om te stellen dat de doelstelling van genoemd criterium is om onmiddellijk het gevolg van belemmering van de toegang tot de markt aan het licht te brengen, ik acht het ook mogelijk om, los van overwegingen betreffende de ongelijke bestemming van geïmporteerde producten in vergelijking met nationale producten, aan te tonen dat sprake is van discriminatie. De bewoordingen van het arrest van Tiggele⁵⁴ laten dan ook een uitlegging toe vanuit de invalshoek van discriminatie, aangezien het Hof van mening is dat „een belemmering van de import in het bijzonder zou kunnen voortvloeien uit de vaststelling door een nationale overheid van prijzen of winstmarges op zodanig peil dat de *geïmporteerde producten zouden worden benadeeld ten opzichte van gelijke nationale producten* [...] omdat het uit lagere kostprijzen voortvloeiende concurrentievoordeel zou worden tenietgedaan”⁵⁵. Deze redenering lijkt derhalve te zijn gebaseerd op de vergelijking tussen twee identieke producten te weten, een nationaal product en een geïmporteed product dat een concurrentievoordeel heeft dat door de beschouwde maatregel wordt tenietgedaan.

66. De verwijzingsbeslissing bevat elementen van vergelijkend onderzoek, die in ieder geval onderstrepen dat de in geding zijnde regeling discriminatoir is. Uit de bevindingen van de Court of Session blijkt dat volgens de statistieken van het percentage verkochte alcoholhoudende dranken buiten de fastfoodrestaurants (hierna: „horeca”) tegen een prijs beneden de MPU, een hoger percentage uit de lidstaten geïmporteerde wijnen dan wijnen uit het Verenigd Koninkrijk werd verkocht tegen een prijs beneden de MPU. De verwijzende rechter stelt bovendien vast, ook al constateert hij dat hij niet beschikt over statistieken betreffende andere alcoholhoudende dranken, dat echter geenszins wordt bestreden dat aanzienlijke hoeveelheden bier en sterkedrank uit andere lidstaten dan het Verenigd Koninkrijk tegen lagere eenheidsprijzen dan 0,50 GBP worden verkocht.

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

51 — Punt 16.

52 — 82/77, EU:C:1978:10.

53 — Zie Picod, F., „La nouvelle approche de la Cour de justice en matière d'entraves aux échanges”, *Revue trimestrielle de droit européen*, 1998, blz. 169, die van mening is dat de rechtspraak van het arrest van Tiggele (82/77, EU:C:1978:10) „nationale en geïmporteerde producten geenszins verschillend wil behandelen, maar zich richt op de neutralisatie van het concurrentievoordeel dat bij import wordt verkregen, zij het in vergelijking met een andere importwijze”. Deze auteur voegt hieraan toe dat het „niet opportuun zou zijn als het Hof de voorwaarden zoals vastgesteld in zijn arrest Keck en Mithouard [(C-267/91 en C-268/91, EU:C:1993:905)] op dit soort regelingen zou toepassen, met als gevaar dat vaste rechtspraak tenietgedaan wordt”. Zie, a contrario, Oliver, P., „Dossier Keck – Forces et faiblesses de l'arrêt Keck”, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2014, blz. 870, die van mening is dat „ruim voor het arrest Keck [en Mithouard (C-267/91 en C-268/91, EU:C:1993:905)], slechts prijsregelingen die import discrimineerden als maatregelen van gelijke werking werden beschouwd” (voetnoot 11). Zie ten slotte, voor een genuanceerde analyse, Candela Soriano, M., „Le traité CE et la fixation des prix dans le secteur du livre”, *Revue du droit de l'Union européenne*, nr. 2, 2000, blz. 361, die stelt dat om verenigbaar te zijn met het Unierecht, een nationale maatregel die verbiedt om boeken beneden een vastgestelde detailverkoopprijs te verkopen, „[...] soortgelijke maatregelen noch rechtens noch feitelijk discriminatoir mogen zijn; met andere woorden, dit soort regelingen mag de toegang tot de markt niet moeilijker kunnen maken voor de betrokken marktdeelnemers of voor de betrokken producten” (blz. 382).

54 — 82/77, EU:C:1978:10.

55 — Punt 14. Cursivering van mij. Zie in die zin arresten Cullet en Chambre syndicale des réparateurs automobiles en détaillants de produits pétroliers (231/83, EU:C:1985:29, punt 25) en Leclerc (34/84, EU:C:1985:362, punten 7 en 8).

67. Door marktdeelnemers die tot op heden tegen een lagere prijs dan de MPU verkochte geïmporteerde producten op de markt brengen, de mogelijkheid te ontnemen om deze producten op de markt te brengen aan een verkoopprijs waarin rekening wordt gehouden met hun mogelijk lagere kostprijs, benadeelt het verbod op verkoop beneden een minimumdetailhandelsprijs die producten in vergelijking met identieke nationale producten.

68. De regeling die aan de orde is in het hoofdgeding, waarvan niet wordt bestreden dat zij zonder onderscheid van toepassing is op alle betrokken marktdeelnemers die hun activiteit op nationaal grondgebied uitoefenen, moet derhalve worden beschouwd als een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve importbeperking.

69. Kortom, de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling is, ongeacht de invalshoek van het onderzoek, in strijd met artikel 34 VWEU.

70. Er moet nu worden onderzocht of er een objectieve rechtvaardiging is voor deze belemmering.

c) Rechtvaardiging van de belemmering van het vrije verkeer van goederen

71. Een belemmering van het vrije verkeer van goederen kan worden gerechtvaardigd door een van de in artikel 36 VWEU omschreven redenen van algemeen belang of op grond van dwingende vereisten. In beide gevallen moeten de door de lidstaten opgelegde beperkingen echter voldoen aan de voorwaarden die voortvloeien uit de rechtspraak van het Hof betreffende hun evenredigheid.

72. In dit verband is het bij de beoordeling van de evenredigheid van een nationale regeling van belang niet alleen na te gaan of de gebruikte middelen geschikt zijn om de nagestreefde doelstelling te verwezenlijken, maar ook of zij niet verder gaan dan noodzakelijk is voor het bereiken van deze doelstelling.⁵⁶

73. Hoewel de in het algemeen door het Hof gebruikte bewoordingen in de meeste gevallen slechts twee verschillende fasen lijken te onderscheiden voor de evenredigheidstoets, bestaat het betoog dat wordt gevolgd om vast te stellen of een nationale maatregel evenredig is, uit drie opeenvolgende stappen.

74. In de eerste stap, de geschiktheids- of passendheidstoets, wordt onderzocht of de genomen maatregel geschikt is om het beoogde doel te bereiken.

75. In de tweede stap, de noodzakelijkheidstoets, ook wel „toets van de minimale belemmering” genoemd, wordt een vergelijking gemaakt tussen de in geding zijnde nationale maatregel en de alternatieve oplossingen waarmee hetzelfde doel kan worden bereikt, zij het met minder beperkingen voor het handelsverkeer.

76. In de derde stap, de evenredigheidstoets in strikte zin, wordt een afweging gemaakt van de betreffende belangen. Meer in het bijzonder de reikwijdte van de inbreuk van de nationale maatregel op de betreffende vrijheid en de mogelijke bijdrage van deze maatregel aan de bescherming van het beoogde doel, naast elkaar gelegd.

77. Voordat de regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, aan deze drievoudige toets wordt onderworpen en derhalve de tweede en vijfde vraag van de verwijzende rechter worden beantwoord, moeten eerst de voorwaarden voor de toepassing van de evenredigheidstoets nader worden toegelicht om de derde, de vierde en de zesde vraag te kunnen beantwoorden.

⁵⁶ — Zie arrest *Berlington Hungary e.a.* (C-98/14, EU:C:2015:386, punt 64).

i) Voorwaarden voor de toepassing van de evenredigheidsstoets

78. De vierde en de zesde vraag, die in het algemeen de rol en bevoegdheden van de nationale rechter bij het toetsen van de evenredigheid betreffen, zullen voorafgaand aan de derde vraag worden onderzocht. Deze derde vraag heeft meer in het bijzonder betrekking op de bewijselementen waarop de nationale rechter zijn oordeel kan baseren.

– Vierde vraag

79. Met zijn vierde vraag wil de Court of Session vernemen in hoeverre de nationale rechter, die moet beoordelen of een nationale regeling gerechtvaardigd is door een doelstelling zoals genoemd in artikel 36 VWEU, zich een objectief oordeel moet vormen over de geschiktheid van de maatregel om de nagestreefde doelstellingen te verwezenlijken, over de mogelijkheid om die doelstellingen te verwezenlijken met andere, minderbeperkende middelen en over de algemene evenredigheid van de maatregel.

80. Ter ondersteuning van deze vraag stelt de verwijzende rechter dat, ook al betwisten partijen in het hoofdgeding niet dat een lidstaat over een beoordelingsmarge beschikt bij de keuze van de door hem gewenste mate van bescherming van de gezondheid, zij van mening verschillen over de vraag of de nationale rechter zijn eigen onderzoek mag verrichten dan wel het betreffende wetgevend of bestuursrechtelijk orgaan een grote beslissingsvrijheid moet laten bij de beoordeling of een andere, ten minste even doeltreffende maar minder verstorende maatregel beschikbaar is en of de beoogde maatregel in het algemeen de evenredigheidsstoets kan doorstaan. Voorts stelt hij dat de appelrechters in het Verenigd Koninkrijk de rechtspraak van het Hof verschillend uitleggen. Sommige rechters hanteren het criterium dat geen sprake is van een „kennelijk ongeschikte” beslissing van de nationale autoriteiten; anderen beperken zich tot de objectieve toets of er gegevens zijn die de maatregel rechtvaardigen uitgaande van de nagestreefde doelstelling.

81. In het kader van de verdeling van bevoegdheden tussen het Hof, oordelende op prejudiciële verwijzing krachtens artikel 267 VWEU, en de nationale rechters, is het aan de verwijzende rechter om het eindoordeel over de evenredigheid te geven, aangezien hij bij uitsluiting bevoegd is om de feiten van het bij hem aanhangige geschil te beoordelen en om de toepasselijke nationale wetgeving uit te leggen. Deze rechter zal derhalve in laatste instantie moeten bepalen of de nationale maatregel die in het hoofdgeding aan de orde is, passend is om de nagestreefde doelstelling te verwezenlijken en niet verder gaat dan noodzakelijk is voor de verwezenlijking van die doelstelling. Het staat echter aan het Hof om de verwijzende rechter te voorzien van nadere aanwijzingen die hem bij zijn uitlegging kunnen leiden, met name wat betreft de criteria die hij in aanmerking moet nemen om zijn oordeel te vormen.

82. Naar mijn mening zijn er drie redenen die rechtvaardigen dat enige terughoudendheid geboden is bij de rechterlijke toets van de evenredigheid van de maatregel.

83. In de eerste plaats moet rekening worden gehouden met het feit dat het aan de lidstaten staat om te beslissen op welk niveau zij de bescherming van de volksgezondheid wensen te verzekeren, en hoe dit dient te gebeuren. Dit niveau kan per lidstaat verschillen, aangezien de lidstaten op dit gebied over een beoordelingsmarge beschikken.⁵⁷ Deze beoordelingsmarge leidt dan ook noodzakelijkerwijs tot een zekere versoepeling van het onderzoek, wat de zorg vertolkt van de nationale rechter dat zijn eigen beoordeling niet in de plaats komt van die van de nationale autoriteiten.

⁵⁷ — Zie in die zin arresten Blanco Pérez en Chao Gómez (C-570/07 en C-571/07, EU:C:2010:300, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak), Commissie/Frankrijk (C-89/09, EU:C:2010:772, punt 42), Susisalo e.a. (C-84/11, EU:C:2012:374, punt 28), Ottica New Line di Accardi Vincenzo (C-539/11, EU:C:2013:591, punt 44), Venturini e.a. (C-159/12–C-161/12, EU:C:2013:791, punt 59) en Sokoll-Seebacher (C-367/12, EU:C:2014:68, punt 26).

84. In de tweede plaats is het nodig om rekening te houden met de complexiteit van de te verrichten toetsingen en de onzekerheid betreffende de gevolgen van maatregelen, als in het hoofdgeding.

85. In de derde plaats heeft de Lord Advocate in zijn schriftelijke opmerkingen aangegeven dat de wet van 2012 de Schotse ministers verplicht om de effecten van een MPU-regeling te evalueren en vijf jaar na inwerkingtreding van de regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, een rapport over te leggen; aan de regeling zal in elk geval na zes jaar een einde worden gemaakt, tenzij het Schotse parlement besluit de regeling voort te zetten. Ik ben van mening dat de enigszins experimentele aard of de beperkte duur van die regeling een aspect is dat door de nationale rechter in aanmerking moet worden genomen, omdat hierdoor van tevoren al lijkt vast te staan dat de regeling zal worden herzien als blijkt dat de gronden die hebben geleid tot de invoering ervan, gewijzigd zijn.

86. De beoordelingsmarge van de lidstaten kan er echter niet toe leiden dat het is toegestaan dat zij aan het beginsel van het vrije verkeer van goederen elke betekenis ontnemen. Voor zover artikel 36 VWEU een uitzondering op dit beginsel behelst, staat het aan de nationale autoriteiten, zelfs als zij over een beoordelingsmarge beschikken, om aan te tonen dat de maatregel voldoet aan het evenredigheidsbeginsel. Ook al kan deze marge groter of kleiner zijn al naargelang de betreffende legitieme belangen, zodat het moeilijk is om algemene uitspraken te doen over de omvang van de toetsing die de nationale rechter moet verrichten, het lijkt mij niet mogelijk dat genoeg wordt genomen met het bewijs dat de maatregel kennelijk niet-evenredig is, hetgeen ten slotte zou leiden tot omkering van de bewijslast.

87. Ongeacht de omvang van de beoordelingsmarge moeten de rechtvaardigingsgronden die door een lidstaat kunnen worden aangevoerd bovendien voorzien zijn van passend bewijs of een geschiktheids- en evenredigheidstoets van de beperkende maatregel van die lidstaat en van exacte gegevens ter onderbouwing van zijn betoog.⁵⁸

88. Ik stel derhalve voor de vierde vraag aldus te beantwoorden dat, om te beoordelen of een maatregel voldoet aan het evenredigheidsbeginsel, het aan de nationale rechter staat om te onderzoeken of de bewijsstukken die de lidstaat aan hem moet overleggen, redelijkerwijs tot het oordeel kunnen leiden dat de gekozen middelen passend zijn om de nagestreefde doelstelling te verwezenlijken en dat de lidstaat, bij het maken van deze keuze, zijn beoordelingsmarge niet heeft overschreden.

– Zesde vraag

89. Met zijn zesde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen voor de beoordeling van de evenredigheid de mate waarin een nationale maatregel inbreuk maakt op het vrije verkeer van goederen, in aanmerking moet worden genomen.

90. De verwijzende rechter rechtvaardigt zijn vraag door het standpunt van de Lord Advocate uiteen te zetten, die van mening is dat, wanneer eenmaal erkend is dat een maatregel een beperking van het handelsverkeer oplevert, een beoordeling van de aard en de gevolgen van de concurrentievervalsing geheel is uitgesloten van de evenredigheidstoets.

91. Ook al is de mate waarin de nationale maatregel inbreuk maakt op het vrije verkeer van goederen niet van belang voor de geschiktheidstoets, waarin wordt vastgesteld dat de maatregel, afgezien van zijn beperkende werking, daadwerkelijk kan bijdragen aan de verwezenlijking van het nagestreefde doel, deze mate van inbreuk moet in aanmerking worden genomen bij de volgende twee stappen van de evenredigheidstoets.

⁵⁸ — Zie arrest Commissie/België (C-227/06, EU:C:2008:160, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

92. De weging die het evenredigheidsbeginsel met zich brengt, houdt in dat de min of meer beperkende strekking van de maatregel in vergelijking met alternatieve maatregelen moet worden beoordeeld. Er moet derhalve worden onderzocht of er een andere maatregel bestaat waarmee hetzelfde resultaat kan worden bereikt en die een geringere inbreuk maakt op het vrije verkeer van goederen.

93. Maar er dient ook rekening te worden gehouden met de mate van belemmering bij het onderzoek van de evenredigheid in strikte zin van de nationale maatregel. Dit veronderstelt een afweging van de voor- en nadelen van deze maatregel, waarbij met name moet worden onderzocht of de omvang van de beperking van het handelsverkeer binnen de Unie evenredig is aan het belang van de nagestreefde doelstellingen en de verwachte voordelen.

94. Dientengevolge moet op de zesde vraag worden geantwoord dat de mate waarin een nationale maatregel inbreuk maakt op het vrije verkeer van goederen, in aanmerking moet worden genomen bij de vergelijking met alternatieve maatregelen waarmee hetzelfde doel kan worden bereikt en bij de afweging van alle betreffende belangen.

– Derde vraag

95. Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de evenredigheid van een nationale maatregel uitsluitend op grond van feitelijke elementen moet worden beoordeeld waarover de autoriteiten van de betrokken lidstaat beschikten op het moment van de vaststelling van die maatregel en of er andere restricties gelden ten aanzien van de bevoegdheid van de nationale rechter.

96. De verwijzende rechter merkt op dat partijen in het hoofdgeding het oneens zijn over het tijdstip waarop de rechtmatigheid van de in geding zijnde maatregel moet worden beoordeeld en, derhalve, over het bewijsmateriaal dat de nationale rechter kan onderzoeken in het kader van de evenredigheidstoets. De verwijzende rechter merkt op dat deze vraag beslissend is in deze zaak, aangezien hij over nieuwe onderzoeken beschikt die noch door de nationale wetgever, noch, althans wat betreft enkele van deze onderzoeken, door de rechter in eerste aanleg konden worden onderzocht.

97. Anders dan de Lord Advocate, die stelt dat de nationale rechter moet beoordelen of de maatregel op het moment van de totstandkoming ervan rechtmatig was en dat hij derhalve gegevens die niet door de nationale wetgever zijn onderzocht, niet in aanmerking mag nemen, ben ik, in navolging van The Scotch Whisky Association e.a., Ierland en de Noorse regering, alsmede de Commissie en de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA), van mening dat de nationale rechter in omstandigheden als in het hoofdgeding rekening moet houden met alle gegevens waarover hij beschikt op het moment van de uitspraak in de zaak, ongeacht of het gaat om gegevens die bestonden op het moment van vaststelling van de maatregel, maar die niet ter kennis zijn gebracht van nationale wetgevende of bestuursrechtelijke organen of niet door hen zijn gebruikt, dan wel om gegevens die dateren van na de vaststelling van de maatregel.

98. Een argument ter verdediging van het door de Lord Advocate ingenomen standpunt lijkt, naar analogie, te kunnen worden gevonden in de vaste rechtspraak volgens welke bij een beroep tot nietigverklaring de rechtmatigheid van een handeling van de Unie in beginsel moet worden beoordeeld aan de hand van de feitelijke situatie en de rechtssituatie op de datum waarop die handeling werd vastgesteld.⁵⁹ Volgens dezelfde rechtspraak mag deze rechtmatigheid „niet afhangen van beoordelingen achteraf van de graad van doeltreffendheid van die handeling”⁶⁰ en wanneer de

59 — Zie in die zin met name arrest Parlement/Raad (C-540/13, EU:C:2015:224, punt 35).

60 — Zie met name arrest Billerud Karlsborg en Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, punt 37).

Uniewetgever met het oog op de vaststelling van een regeling de toekomstige gevolgen ervan dient te beoordelen en die gevolgen niet met zekerheid zijn te voorzien, kan zijn beoordeling slechts worden afgekeurd indien zij, gelet op de gegevens waarover die wetgever ten tijde van de vaststelling van de betrokken regeling beschikte, kennelijk onjuist is.⁶¹

99. Twee gelijkgerichte argumenten brengen mij echter ertoe de tegenovergestelde oplossing te ondersteunen.

100. Het eerste argument heeft betrekking op de beginselen van voorrang en doeltreffendheid van het Unierecht.

101. Zoals het Hof naar voren heeft gebracht in zijn arrest *Seymour-Smith en Perez*⁶², moeten de eisen van het recht „op ieder relevant ogenblik worden nageleefd, zowel bij de vaststelling van een maatregel als bij de inwerkingtreding ervan en bij de toepassing op een concreet geval”.⁶³

102. Uit deze rechtspraak volgt dat de toetsing van de rechtmatigheid van door nationale autoriteiten genomen maatregelen uit hoofde van de in artikel 36 VWEU genoemde redenen van algemeen belang, een dynamisch, niet-statisch, karakter moet hebben, aangezien, zoals het geval is in het hoofdgeding, rekening moet worden gehouden met gegevens die kunnen evolueren naargelang van vele sociale parameters, zoals gewoonten inzake alcoholgebruik of het inkomen van kopers of met de stand van de wetenschap betreffende het bestudeerde verschijnsel.

103. Het Hof heeft overigens geoordeeld dat, wanneer een lidstaat een nationale regeling tot stand brengt in het kader van een beleid ter bescherming van de gezondheid van mens en dier, deze regeling moet worden herzien indien blijkt dat de redenen op grond waarvan zij is vastgesteld, vervolgens zijn gewijzigd, met name als uit wetenschappelijk onderzoek nieuwe gegevens ter beschikking zijn gekomen.⁶⁴

104. Deze rechtspraak vindt navolging in de rechtspraak betreffende de toepassing van het voorzichtigheidsbeginsel door de instellingen van de Unie. Enerzijds erkent het Hof dat, wanneer onzekerheid rijst over het bestaan of de omvang van de gevaren voor de gezondheid van personen, de instellingen van de Unie op basis van het voorzorgs- en preventiebeginsel beschermingsmaatregelen kunnen nemen zonder te hoeven wachten totdat deze gevaren en de ernst ervan ten volle vaststaan, maar anderzijds heeft het Hof geoordeeld dat, wanneer nieuwe elementen een ander licht werpen op een gevaar of aantonen dat dit gevaar kan worden ingeperkt door minder belastende maatregelen dan de bestaande, het aan de instellingen van de Unie is, met name aan de Commissie, die het initiatiefrecht heeft, erop toe te zien dat de regelgeving aan de nieuwe gegevens wordt aangepast.⁶⁵

105. De lidstaten verplichten om de regeling aan te passen aan de nieuwe wetenschappelijke gegevens, betekent niet noodzakelijk dat een niet-aangepast voorschrift onwettig moet worden verklaard en, diensengevolge, met terugwerkende kracht nietig is.

106. Er moet echter worden opgemerkt dat, en dat is het tweede argument, het beroep op onderzoek van de rechtmatigheid dat door The Scotch Whisky Association e.a. is ingesteld, zoals ik reeds heb benadrukt, bijzonder is, omdat het gericht is tegen een wet die nog niet in werking is getreden en een besluit dat zich nog in de ontwerpfase bevindt.

61 — *Idem.*

62 — C-167/97, EU:C:1999:60.

63 — Punt 45.

64 — Zie in die zin arrest *Mirepoix* (54/85, EU:C:1986:123, punt 16), waarin werd geoordeeld dat de autoriteiten van de lidstaat van invoer gehouden zijn een verbod van het gebruik van een pesticide of een voorgeschreven maximale hoeveelheid te herzien, indien blijkt dat de redenen op grond waarvan deze maatregelen zijn vastgesteld, zijn gewijzigd. Zie ook in die zin arrest *Heijn* (94/83, EU:C:1984:285, punt 18).

65 — Zie arrest *Agrarproduktion Staebelow* (C-504/04, EU:C:2006:30, punt 40).

107. Onder die bijzondere omstandigheden ligt het voor de hand dat het relevante moment voor de beoordeling van de verenigbaarheid met het Unierecht, het moment is waarop de nationale rechter uitspraak doet. Uitgaan van de datum van vaststelling van de regeling heeft weinig zin, omdat het besluit, dat nochtans integraal deel uitmaakt van de regeling waarvan de verenigbaarheid met het Unierecht wordt betwist, nog niet is vastgesteld. Uitgaan van de datum van toepassing van deze regeling in de onderhavige zaak is ook niet mogelijk, omdat de regeling nog niet is toegepast.

108. Daaruit leid ik af dat de nationale rechter alle relevante stukken die voorhanden zijn op het moment van de uitspraak moet onderzoeken. Er staan bovendien geen bijzondere beperkingen op de bevoegdheid van de nationale rechter om deze stukken te onderzoeken, met uitzondering van beperkingen die voortvloeien uit de toepassing van het beginsel van hoor en wederhoor en, behoudens de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid, uit de nationale procesregels voor het leveren van bewijs in rechte.

109. Dientengevolge geef ik het Hof in overweging op de derde vraag te antwoorden dat de nationale rechter, wanneer, zoals in de omstandigheden van het hoofdgeding, bij hem een beroep is ingesteld tot onderzoek van de rechtmatigheid van een nationale regeling die nog niet in werking is getreden en die zich deels in de ontwerpfasen bevindt, om de evenredigheid van deze regeling aan de nagestreefde doelstelling te beoordelen, niet alleen de gegevens moet beoordelen waarover de nationale autoriteiten beschikken en die zij hebben bestudeerd bij de totstandkoming van genoemde regeling, maar ook alle feitelijke gegevens die op de datum van de uitspraak beschikbaar zijn. Er staat geen bijzondere beperkingen van de bevoegdheid op de nationale rechter om deze stukken te onderzoeken, met uitzondering van beperkingen die voortvloeien uit de toepassing van het beginsel van hoor en wederhoor en, behoudens de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid, de nationale procesregels voor het leveren van bewijs in rechte.

110. Ik ga nu verder met de daadwerkelijke uitvoering van de evenredigheidstoets.

ii) Uitvoering van de evenredigheidstoets

111. Vanwege de samenhang tussen de tweede en de vijfde vraag van de verwijzende rechter, moeten deze vragen tezamen worden behandeld.

112. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of, en zo ja, onder welke voorwaarden een lidstaat die in het kader van de bescherming van de volksgezondheid ernaar streeft alcoholmisbruik te bestrijden, kan kiezen voor een regeling die een minimumdetailhandelsprijs voor alcoholische dranken vaststelt, die het handelsverkeer binnen de Unie en de concurrentie verstoort, in plaats van een hogere belasting op deze producten.

113. Met zijn vijfde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een maatregel waarmee hetzelfde doel kan worden bereikt als met de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling, maar die minder beperkend is voor het vrije verkeer van goederen, opzij kan worden gezet omdat deze alternatieve regeling bijkomende voordelen heeft en een breder en algemener doel nastreeft.

114. Deze vragen hebben alleen betrekking op de tweede stap van de evenredigheidstoets, waarbij moet worden beoordeeld of de nationale maatregel kan worden vervangen door een even nuttige, alternatieve maatregel, die echter minder inbreuk maakt op het vrije verkeer van goederen. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt echter dat de nationale rechter zich meer in het bijzonder afvraagt wat het exacte doel is van de regeling die in het hoofdgeding aan de orde is en of de regeling geschikt is om het beoogde doel te bereiken. Om een nuttig antwoord op deze vraag te geven, acht ik het nodig genoemde vragen te verduidelijken.

– Vaststelling van het doel van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling

115. Het is van belang het doel van de maatregel die in het hoofdgeding aan de orde is, vast te stellen om te beoordelen of die maatregel evenredig is aan dat doel.

116. De verwijzende rechter merkt op dat het doel van de in geding zijnde maatregelen werd vermeld in de toelichting bij het bij het Schotse parlement ingediende wetsontwerp. Het doel van de regeling was om strategieën en acties ten uitvoer te leggen, zowel algemeen, gericht op de hele bevolking, als specifiek, gericht op „probleemdrinkers”, dat wil zeggen: een consumptie van meer dan 50 eenheden alcohol per week voor mannen en meer dan 35 voor vrouwen. De verwijzende rechter voegt hier echter aan toe dat in een recenter aan het Schotse parlement overgelegd onderzoek met als titel „Business and Regulatory Impact Assessment” (onderzoek naar de gevolgen van de regelgeving voor ondernemingen), als een van de doelstellingen van deze maatregelen de bestrijding van „risicodrankgebruik” wordt genoemd. Dit risicodrankgebruik wordt gedefinieerd als meer dan 21 eenheden alcohol per week voor mannen en meer dan 14 eenheden alcohol per week voor vrouwen. De conclusie van dit onderzoek is dat met de instelling van een minimumprijis het doel van een beperking van de consumptie van alcoholhoudende dranken die in verhouding tot hun alcoholgehalte goedkoop zijn, kan worden verwezenlijkt. Het effect op risicodrinkers en probleemdrinkers zal namelijk groter zijn dan op gematigde drinkers in termen van hoeveel zij drinken, hoeveel zij uitgeven en hoeveel voordeel zij hebben bij een beperking van de schade. De Court of Session merkt echter op dat, toen de maatregelen ter kennis werden gebracht van de Commissie met toepassing van richtlijn 98/34/EG⁶⁶, is aangegeven dat zij gericht waren op risico- en probleemdrinkers.

117. De ambiguïteit, die volgt uit deze ontwikkeling van de presentatie van de doelstellingen van de maatregel door de nationale autoriteiten, wordt niet verduidelijkt door de schriftelijke opmerkingen van de Lord Advocate; terwijl hij erop wijst dat een maatregel waarin een MPU wordt vastgesteld, bedoeld is ter verwezenlijking van het tweeledige doel van enerzijds het bereiken van het deel van de bevolking waarvan de gezondheid het meest gevaar loopt en anderzijds een positief effect op de gezondheid van de gehele bevolking, erkent hij dat een dergelijke maatregel slechts gerechtvaardigd wordt door eerstgenoemde doelstelling.

118. Deze aanhoudende ambiguïteit wekt helaas de indruk dat bewust voorbij wordt gegaan aan de algemene doelstelling van beperking van het alcoholgebruik, opdat de in geding zijnde maatregel gemakkelijker de noodzakelijkheidstoets doorstaat wanneer hij wordt vergeleken met een belastingmaatregel die leidt tot een algemene prijsstijging van alcoholhoudende dranken.

119. Ik roep in herinnering dat het aan de nationale rechter staat, die bij uitsluiting bevoegd is om te oordelen over de feiten van het geding en om de van toepassing zijnde nationale wetgeving uit te leggen, om in laatste instantie de doelstelling van de maatregel vast te stellen.⁶⁷

120. In de onderhavige zaak staat het aan de nationale rechter om te beoordelen of de maatregel een tweeledig, algemeen en specifiek, doel nastreeft of uitsluitend een specifiek doel, waarbij opgemerkt zij dat deze doelstellingen verre van strijdig zijn en volkomen complementair kunnen zijn. Om aan de verwijzende rechter een nuttig antwoord te geven voor het doen van uitspraak in het hoofdgeding, zal ik hierna deze twee hypothesen bespreken.

⁶⁶ — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PB L 204, blz. 37).

⁶⁷ — Zie in die zin arresten Petersen (C-341/08, EU:C:2010:4, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak) evenals Vital Pérez (C-416/13, EU:C:2014:2371), waarin het Hof heeft geoordeeld dat het bij gebrek aan precisie met betrekking tot het doel van de in geding zijnde nationale regeling, van belang is dat het onderliggende doel van de betrokken maatregel kan worden bepaald aan de hand van andere aanknopingspunten, ontleend aan de algemene context van de betrokken maatregel, zodat de legitimiteit ervan, en de passendheid en de noodzakelijkheid van de ter bereiking van dit doel ingezette middelen door de rechter kunnen worden getoetst (punt 62 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

– Geschiktheid van de maatregel om het beoogde doel te verwezenlijken

121. De door de lidstaten opgelegde beperkingen moeten eerst worden onderworpen aan de geschiktheidstoets, om te toetsen of zij geschikt zijn om het beoogde doel verwezenlijken.

122. In dit verband volgt uit vaste rechtspraak dat een nationale wetgeving slechts geschikt is om de verwezenlijking van het betrokken doel te waarborgen, wanneer zij daadwerkelijk ertoe strekt dit op „samenhangende en stelselmatige wijze” te verwezenlijken.⁶⁸

123. Uit de rechtspraak van het Hof volgt ook dat het de taak is van de lidstaat die zich wil beroepen op een doel dat een belemmering kan rechtvaardigen, om de rechterlijke instantie die zich hierover dient uit te spreken alle gegevens te verstrekken aan de hand waarvan deze zich ervan kan vergewissen dat de nationale regeling voldoet aan de vereisten van het evenredigheidsbeginsel.⁶⁹

124. De Lord Advocate stelt dat de MPU slechts rechtstreekse gevolgen heeft voor de detailverkoop van producten beneden de MPU en dat dit gevolg progressief is; producten met de laagste prijs per eenheid alcohol zullen het meest in prijs stijgen.

125. De Poolse regering is van mening dat objectieve en wetenschappelijk bewezen gegevens ontbreken die zouden kunnen bevestigen dat risico- en probleemdrinkers overwegend alcoholhoudende dranken tot zich nemen die goedkoop zijn in verhouding tot hun alcoholgehalte. Volgens deze regering beïnvloedt de Schotse wetgeving slechts mensen met een laag inkomen en heeft de regeling daarentegen geen enkele invloed op het alcoholgebruik van mensen met een hoog inkomen, hoewel een risicovol of problematisch alcoholgebruik onder laatstgenoemden meer voorkomt dan onder mensen met een laag inkomen. Genoemde regering trekt hieruit de conclusie dat de door de Schotse autoriteiten nagestreefde doelstelling, niet doeltreffend wordt bereikt.

126. De Commissie is van mening dat, rekening houdend met de grote beoordelingsmarge van de lidstaten in dit opzicht, de MPU geen kennelijk onredelijke maatregel is in het kader van een campagne om het alcoholgebruik in het algemeen en het risicovol en zelfs problematisch alcoholgebruik in het bijzonder te beperken.

127. Rekening houdend met de beoordelingsmarge die lidstaten hebben ten aanzien van zowel de wijze waarop een doelstelling van volksgezondheidsbeleid kan worden bereikt als het bepalen van de hiertoe te nemen maatregelen, en de wetenschappelijke discussie die naar voren is gebracht door de verwijzende rechter⁷⁰ over de mate van prijs/accijnselasticiteit van de vraag en, derhalve, de onzekerheden over de doeltreffendheid van overheidsbeleid dat is gebaseerd op prijscontrole of op een hogere accijns op alcoholhoudende dranken om het gebruik te verlagen, lijkt het mij niet onredelijk dat deze lidstaten menen dat een maatregel als de instelling van een MPU passend kan zijn om de hiervoor genoemde doelstellingen te verwezenlijken.

128. Het samenhangende en stelselmatige karakter van deze maatregel daarentegen, lijkt mij discutabeler.

129. In dit opzicht volgt uit de verwijzingsbeslissing dat onderzoeken naar de inkomsten en het vermogen van risico- en probleemdrinkers blijkt dat dit soort drankgebruik, overigens net zoals het gebruik van alcoholhoudende dranken in het algemeen, toeneemt naarmate het inkomen toeneemt; terwijl onder de bevolking in het laagste inkomenskwaantiel 4,8 % van de consumenten probleemdrinkers en 10,9 % risicodrinkers zijn, gelden voor de bevolking in het hoogste inkomenskwaantiel percentages van respectievelijk 7,7 % en 25,7 %.

68 — Zie naar analogie arrest *Berlington Hungary e.a.* (C-98/14, EU:C:2015:386, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

69 — *Ibidem* (punt 65).

70 — Zie punt 20 van de verwijzingsbeslissing.

130. Bovendien blijkt uit gegevens over de verkoop van alcoholhoudende dranken in Engeland en Wales tegen een prijs van minder dan 0,45 GBP in plaats van 0,50 GBP, de minimumprijs zoals vastgesteld in de in geding zijnde regeling, dat de per week verkochte hoeveelheid alcoholhoudende dranken met de laagste prijs afneemt naargelang de inkomsten van risico- en probleemdrinkers toenemen.

131. De verwijzende rechter voegt hieraan toe dat volgens de resultaten van datzelfde onderzoek het jaarlijks alcoholgebruik van probleemdrinkers in het laagste inkomenskwintiel met 300 eenheden alcohol zou kunnen worden teruggedrongen, terwijl slechts sprake zou zijn van een daling met 34 eenheden in het hoogste inkomenskwintiel. Deze daling zou 42 eenheden alcohol bedragen voor risicodrinkers in het laagste inkomenskwintiel, terwijl, vreemd genoeg, het alcoholgebruik van consumenten in het hoogste inkomenskwintiel met 5 eenheden zou toenemen.

132. Volgens de door de verwijzende rechter onderzochte gegevens lijkt de instelling van een minimumprijs weliswaar geschikt om het alcoholgebruik van probleem- en risicodrinkers terug te dringen, maar dit effect zal duidelijk groter zijn onder consumenten met een laag inkomen dan onder de consumenten met de hoogste inkomens.

133. In antwoord op de schriftelijke vragen van het Hof heeft de Lord Advocate uitgelegd dat aanvullend onderzoek van het gebruik van alcoholhoudende dranken in Schotland tegen een prijs per eenheid die lager is dan 0,50 GBP, heeft aangetoond dat het gebruik van alcoholhoudende dranken tegen een prijs per eenheid alcohol beneden 0,50 GBP veel hoger was onder risico- en probleemdrinkers die in armoede leven dan onder probleem- en risicodrinkers die niet in armoede leven.⁷¹

134. De Lord Advocate heeft bovendien verwezen naar verschillende onderzoeken – zowel Schotse onderzoeken als onderzoeken op het niveau van het Verenigd Koninkrijk als internationale onderzoeken – en is van mening dat er bewijs is dat jonge drinkers, gelegenhedsdrinkers en probleemdrinkers geneigd zijn om de minst dure dranken te kiezen. De Lord Advocate heeft daarnaast benadrukt dat alcohol tegenwoordig in het Verenigd Koninkrijk veel meer in trek is dan in 1980 en dat het gebruik van bier, wijn en sterkedrank in niet-horecagelegenheden sinds 1994 met 45 % is gestegen, terwijl in de horeca sprake was van een daling van bijna 40 %. Volgens de Lord Advocate is dit te verklaren doordat sprake is van een gedragsverandering bij excessieve drinkers, die zoveel mogelijk goedkope drank in vergelijking met het alcoholgehalte kopen, teneinde zoveel mogelijk te drinken met de middelen die ze hebben. Vaststelling van een MPU heeft derhalve het voordeel dat excessieve drinkers worden belemmerd in het vinden van minder dure alternatieven om hun huidige consumptieniveaus in stand te houden.

135. Door de gedetailleerde uitleg die de Lord Advocate op verzoek van het Hof ter zitting heeft verstrekt, ben ik ten slotte overtuigd en ben ik van mening dat de maatregel op samenhangende en stelselmatige wijze beantwoordt aan de doelstelling van het bestrijden van alcoholmisbruik, en dat met name benadrukt moet worden dat de maatregel deel uitmaakt van een breder beleid ter bestrijding van door alcohol aangerichte schade, dat bestaat uit andere maatregelen zoals het verbod van specifieke promotieacties, en dat de focus van de maatregel op goedkope alcoholhoudende dranken gerechtvaardigd kan worden door het feit dat risico- en probleemdrinkers, waaronder met name jongeren, die op legitieme gronden bij voorrang beschermd moeten worden, overwegend dit soort dranken consumeren.

71 — 59 % van de risicodrinkers en 63 % van de probleemdrinkers gebruiken alcoholhoudende dranken tegen een prijs per eenheid alcohol die lager is dan 0,50 GBP als zij in armoede leven, terwijl deze percentages 45 % respectievelijk 42 % zijn voor degenen die niet in armoede leven.

– Noodzakelijkheid van de maatregel

136. Het is de vraag of de doelstelling van de Schotse autoriteiten van bescherming van de volksgezondheid op een minder beperkende maar even doeltreffende wijze door een belastingmaatregel zou kunnen worden verwezenlijkt. Met andere woorden, zou met een hogere accijns op alcoholhoudende dranken hetzelfde doel kunnen worden bereikt als met een minimumprijsregeling, maar dan met minder beperkingen voor het handelsverkeer? Om alle vragen van de verwijzende rechter te kunnen beantwoorden, moet bij een bevestigend antwoord, bovendien worden beoordeeld of dat minder beperkende alternatief opzij kan worden gezet op grond dat het bijkomende voordelen kan hebben en beantwoordt aan een bredere en algemenere doelstelling.

137. Zoals verdedigd is door The Scotch Whisky Association e.a., evenals door de Bulgaarse, de Poolse en de Portugese regering, kan de stelling dat de verhoging van de accijnzen op alcoholische producten een meer passende maatregel zou zijn, schijnbaar ondersteund worden door de rechtspraak van het Hof betreffende minimumdetailhandelsprijzen voor tabaksfabrikaten, aangezien het Hof in verschillende arresten heeft geoordeeld dat de doelstelling van bescherming van de volksgezondheid passend kon worden nagestreefd door middel van een hogere belasting op deze producten, terwijl de vrije prijsvorming niet werd aangetast.

138. De Lord Advocate en de EVA, die het tegenovergestelde standpunt verdedigen, benadrukken echter dat de rechtspraak betreffende tabak niet kan worden toegepast op alcoholische dranken, aangezien deze rechtspraak uitgaat van de bijzondere bepalingen van richtlijn 95/59/EG⁷² en, terwijl de doelstelling van het terugdringen van het tabaksgebruik een universele doelstelling is die voor de gehele bevolking geldt, de vaststelling van een MPU een ander doel heeft, namelijk niet het terugdringen van het totale alcoholgebruik, maar slechts van het alcoholgebruik van risico- en probleemdrinkers.

139. De Finse regering en de Commissie zijn van mening dat de keuze tussen een minimumprijsregeling en een accijnsverhoging behoort tot de beoordelingsmarge waarover de lidstaten beschikken bij de bepaling van de mate van bescherming van de volksgezondheid en van de manier waarop dit beschermingsniveau moet worden bereikt.

140. De verwijzende rechter overweegt, onder verwijzing naar de door het Hof gevolgde benadering in zijn rechtspraak betreffende tabaksfabrikaten, dat de doelstelling van bescherming van de gezondheid die wordt nagestreefd door de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling, kan worden verwezenlijkt door een belastingmaatregel met een minder beperkend effect op het handelsverkeer tussen de lidstaten, die tot minder concurrentievervalsing leidt en bovendien het voordeel heeft van een algemene prijsstijging van alcoholhoudende dranken, die kan leiden tot een daling van het alcoholgebruik en daarmee samenhangende sociale lasten.

141. Slechts indien de lidstaat een keuze heeft tussen verschillende maatregelen die alle geschikt zijn om hetzelfde doel te bereiken, dan moet hij de maatregel treffen die de minste belemmeringen oplevert voor het vrije handelsverkeer binnen de Unie.

142. Alvorens te onderzoeken of een belastingmaatregel even geschikt is om de, door de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling, nagestreefde doelstelling van bescherming van de gezondheid te verwezenlijken en of deze maatregel minder beperkend is voor het vrije verkeer van goederen, moet worden onderzocht of het Unierecht een lidstaat toestaat om een dergelijke maatregel te nemen.

72 — Richtlijn van de Raad van 27 november 1995 betreffende de belasting, andere dan omzetbelasting, op het verbruik van tabaksfabrikaten (PB L 291, blz. 40).

143. In dat opzicht volstaat vast te stellen dat richtlijnen 92/83/EEG⁷³ en 92/84/EEG⁷⁴ de lidstaten slechts de verplichting opleggen om een minimumaccijns in te stellen. Lidstaten behouden derhalve een voldoende beoordelingsmarge om een algemene accijnsverhoging door te voeren om, met name, specifieke doelstellingen op het gebied van volksgezondheid te verwezenlijken, mits het belastingstelsel dat zij daartoe invoeren verenigbaar is met artikel 110 VWEU, hetgeen veronderstelt dat in elk geval wordt uitgesloten dat geïmporteerde producten zwaarder worden belast dan nationale producten en derhalve dat dit belastingstelsel geenszins discriminatoire gevolgen heeft.

144. Rest nog te beoordelen of een hogere belasting van alcoholhoudende dranken een minder beperkende maatregel is.

145. Aangaande tabaksfabrikaten heeft het Hof geoordeeld dat de belastingregeling een belangrijk en doeltreffend instrument is in de strijd tegen het gebruik van deze producten en diensgevolge voor de bescherming van de volksgezondheid en dat de doelstelling van een hoog prijsniveau van deze producten op doeltreffende wijze kan worden verwezenlijkt door middel van een hogere belasting, aangezien een hogere accijns vroeg of laat leidt tot hogere detailhandelsprijzen, zonder dat sprake is van inbreuk op de vrije prijsvorming.⁷⁵

146. Kan deze rechtspraak worden toegepast op de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling inzake de prijs van alcoholhoudende dranken?

147. De twee door de Lord Advocate en de EVA tegen die toepassing naar voren gebrachte argumenten, die gebaseerd zijn op de bijzondere bepalingen van richtlijn 95/59 en op de stelling dat de doelstelling van de regeling in het hoofdgeding, zijnde het terugdringen van het alcoholgebruik, slechts gericht zou zijn op de groep risico- en probleemdrinkers, acht ik niet overtuigend.

148. In de eerste plaats heeft het Hof in zijn arrest Commissie/Griekenland⁷⁶, inzake een beroep wegens niet-nakoming, na te hebben vastgesteld dat de nationale maatregelen in strijd waren met richtlijn 95/59, evenwel ook onderzocht of sprake was van een eventuele rechtvaardiging krachtens artikel 36 VWEU. Het Hof concludeerde dat de doelstelling van bescherming van de volksgezondheid op passende wijze kon worden bereikt door een hogere belasting op tabaksfabrikaten, die geen inbreuk zou maken op het beginsel van vrije prijsvorming. Zelfs op een gebied waar geen bepaling van afgeleid recht die expliciet voorziet in het beginsel van vrije prijsvorming van toepassing is, moet voor het bereiken van het beoogde doel de voorkeur worden gegeven aan een hogere belasting, die tot minder belemmeringen van het handelsverkeer leidt, boven een minimumprijsregeling, die een grotere belemmering oplevert.

149. In de tweede plaats acht ik het, in de veronderstelling dat het doel van de regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, daadwerkelijk beperkt is tot de bestrijding van risicovol en problematisch gebruik van alcoholhoudende dranken, hetgeen aan de verwijzende rechter staat om na te gaan, de taak van de opstellers van die regeling om aan te tonen dat met een hogere belasting dat beoogde doel niet kan worden verwezenlijkt. Zij leveren echter geen overtuigend bewijs dat, zoals zij stellen, een hogere belasting een invloed heeft die „onevenredig” is aan het beoogde doel. Vastgesteld moet worden dat zij in hoofdzaak aanvoeren dat een dergelijke maatregel „onnodig” gematigde drinkers treft, die niet hetzelfde risico lopen. In navolging van de verwijzende rechter zie ik niet hoe dit bijkomende effect van een algemene belastingverhoging als negatief kan worden ervaren in de bestrijding van risicovol en problematisch alcoholgebruik, terwijl wetenschappelijke onderzoeken

73 — Richtlijn van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de harmonisatie van de structuur van de accijns op alcohol en alcoholhoudende dranken (PB L 316, blz. 21).

74 — Richtlijn van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de onderlinge aanpassing van de accijnstarieven op alcohol en alcoholhoudende dranken (PB L 316, blz. 29).

75 — Zie, in laatste instantie, arrest Commissie/Frankrijk (C-197/08, EU:C:2010:111, punt 52).

76 — C-216/98, EU:C:2000:571.

bovendien lijken aan te tonen dat risicovol en problematisch alcoholgebruik toeneemt naargelang de inkomsten van de gebruikers toenemen, terwijl daarnaast het aantal per week gekochte, goedkoopste, alcoholhoudende dranken afneemt naargelang de inkomsten van risico- en probleemdrinkers toenemen.

150. In de veronderstelling dat met de regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, zowel de doelstelling van het bestrijden van risicovol en problematisch alcoholgebruik als de algemenere doelstelling van het bestrijden van alcoholmisbruik wordt nagestreefd, vormt de omstandigheid dat de alternatieve maatregel bijkomende voordelen voor de verwezenlijking van deze algemene doelstelling kan hebben, zelfs een bepalende factor die rechtvaardigt dat voor deze maatregel, in plaats van de MPU-maatregel, wordt gekozen.

151. Het staat weliswaar uiteindelijk aan de nationale rechter om de precieze doelstellingen van de voorgenomen maatregel vast te stellen, de plus- en minpunten van een hogere belasting te onderzoeken en na te gaan of dit alternatief een betere kosten-batenbalans heeft dan een minimumprijsregeling, maar ik heb de indruk dat de in geding zijnde regeling, die mij minder coherent en doeltreffend dan een belastingverhoging lijkt en die zelfs als discriminerend kan worden gezien, moeilijk te rechtvaardigen is ten aanzien van het evenredigheidsbeginsel.

152. Dientengevolge geef ik het Hof in overweging op de tweede en de vijfde vraag te antwoorden dat een lidstaat voor het verwezenlijken van de doelstelling van bestrijding van alcoholmisbruik in het kader van de bescherming van de volksgezondheid, slechts kan kiezen voor een regeling van een minimumdetailhandelsprijs voor alcoholhoudende dranken die het handelsverkeer binnen de Unie beperkt en de concurrentie schaadt, in plaats van een hogere belasting op deze producten, indien hij aantoont dat de gekozen maatregel bijkomende voordelen of minder nadelen heeft in vergelijking met de alternatieve maatregel. De omstandigheid dat de alternatieve maatregel van een hogere belasting bijkomende voordelen voor de verwezenlijking van de algemene doelstelling van het bestrijden van alcoholmisbruik kan hebben, rechtvaardigt niet dat deze maatregel opzij wordt gezet ten gunste van de MPU-maatregel.

IV – Conclusie

153. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Court of Session te beantwoorden als volgt:

- „1) Verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van markten voor landbouwproducten en tot intrekking van de verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad, moet aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzet tegen een nationale regeling als in het hoofdgeding, die een minimumdetailhandelsprijs voor wijn vaststelt op basis van de hoeveelheid alcohol in het verkochte product, mits deze regeling wordt gerechtvaardigd door de doelstelling van de bescherming van de menselijke gezondheid en, in het bijzonder, het bestrijden van alcoholmisbruik, en niet verder gaat dan noodzakelijk is voor het verwezenlijken van deze doelstelling.
- 2) Om te beoordelen of een maatregel voldoet aan het evenredigheidsbeginsel, staat het aan de nationale rechter om:
 - te onderzoeken of de bewijsstukken die de lidstaat aan hem moet overleggen, redelijkerwijs tot het oordeel kunnen leiden dat de gekozen middelen geschikt zijn om de nagestreefde doelstelling te verwezenlijken en dat de lidstaat door deze keuze zijn beoordelingsmarge niet heeft overschreden, en

— rekening te houden met de mate waarin deze maatregel inbreuk maakt op het vrije verkeer van goederen, bij de vergelijking met alternatieve maatregelen waarmee hetzelfde doel kan worden bereikt en bij de afweging van alle betreffende belangen.

- 3) Wanneer bij de nationale rechter, zoals in de omstandigheden in het hoofdgeding, een beroep aanhangig is gemaakt tot onderzoek van de rechtmatigheid van een nationale regeling die nog niet in werking is getreden en zich deels in de ontwerpfase bevindt, moet die rechter, om de evenredigheid van deze regeling aan de nagestreefde doelstelling te toetsen, niet alleen de gegevens onderzoeken waarover de nationale autoriteiten beschikten en die zij hebben bestudeerd bij de totstandkoming van die regeling, maar ook alle feitelijke gegevens die op de datum van de uitspraak beschikbaar zijn. Er staan geen bijzondere beperkingen op de bevoegdheid van de nationale rechter om deze stukken te onderzoeken, met uitzondering van beperkingen die voortvloeien uit de toepassing van het beginsel van hoor en wederhoor en, behoudens de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid, de nationale procesregels voor het leveren van bewijs in rechte.
- 4) De artikelen 34 VWEU en 36 VWEU moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat een lidstaat, om de doelstelling van het bestrijden van alcoholmisbruik in het kader van de bescherming van de volksgezondheid te verwezenlijken, kiest voor een regeling van een minimumdetailhandelsprijs voor alcoholhoudende dranken in plaats van een hogere belasting op deze producten, die tot minder beperkingen van het handelsverkeer binnen de Unie leidt, tenzij deze lidstaat aantoont dat de gekozen maatregel bijkomende voordelen of minder nadelen heeft in vergelijking met de alternatieve maatregel. De omstandigheid dat de alternatieve maatregel van een hogere belasting bijkomende voordelen voor de verwezenlijking van de algemene doelstelling van het bestrijden van alcoholmisbruik kan hebben, rechtvaardigt niet dat deze maatregel opzij wordt gezet ten gunste van een minimumprijsstelling.”