



## Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL  
YVES BOT  
prezentate la 3 septembrie 2015<sup>1</sup>

**Cauza C-333/14**

**Scotch Whisky Association și alții  
împotriva  
Lord Advocate,  
Advocate General for Scotland**

[cerere de decizie preliminară formulată de Curtea de Sesiune

(Court of Session, Scoția, Regatul Unit)]

„Trimitere preliminară — Libera circulație a mărfurilor — Restricții cantitative — Măsuri cu efect echivalent — Reglementare națională care impune un preț minim de vânzare cu amănuntul pentru băuturi alcoolice — Justificare — Protecția sănătății — Proporționalitate”

1. În vederea reducerii consumului de alcool, Parlamentul scoțian a adoptat, la 24 mai 2012, Legea alcoolului din 2012 [Alcohol (Minimum Pricing) (Scotland) Act 2012]<sup>2</sup>, ce interzice vânzarea alcoolului la un preț mai scăzut decât prețul minim calculat în funcție de tăria alcoolului. În urma adoptării acestei legi, miniștrii scoțieni (Scottish Ministers) au întocmit Alcohol (Minimum Price per Unit) (Scotland) Order 2013<sup>3</sup>, care stabilește prețul minim pe unitate de alcool<sup>4</sup> („minimum price per unit”)<sup>5</sup> de 0,50 lire sterline (GBP).

2. În cadrul unui litigiu între trei asociații de producători de băuturi alcoolice, și anume Scotch Whisky Association, Confederația Europeană a Producătorilor de Spirtoase și Comitetul European al Întreprinderilor de Vinuri (CEEV)<sup>6</sup>, pe de o parte, și Lord Advocate și Advocate General for Scotland, pe de altă parte, Curtea de Sesiune a sesizat Curtea cu o cerere de decizie preliminară pentru a determina dacă stabilirea unui preț minim este compatibilă, pe de o parte, cu Regulamentul (UE) nr. 1308/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de instituire a unei organizări comune a piețelor produselor agricole și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 922/72, (CEE) nr. 234/79, (CE) nr. 1037/2001 și (CE) nr. 1234/2007 ale Consiliului<sup>7</sup> și, pe de altă parte, cu articolele 34 TFUE și 36 TFUE.

1 — Limba originală: franceza.

2 — Denumită în continuare „Legea din 2012”.

3 — Denumit în continuare „Proiectul de decret din 2013”.

4 — Unitatea de alcool este egală cu 10 mililitri de alcool pur.

5 — Denumit în continuare „PMU”.

6 — În continuare, „Scotch Whisky Association și alții”.

7 — JO L 347, p. 671, denumit în continuare „Regulamentul «OCP unică»”.

3. În prezentele concluzii vom examina, în primul rând, compatibilitatea reglementării în litigiu cu Regulamentul „OCP unică”. În această privință, vom susține că acest regulament trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care prevede un preț minim de vânzare cu amănuntul pentru vin în funcție de cantitatea de alcool din produsul vândut, cu condiția ca această reglementare să fie justificată de obiectivele de protecție a sănătății umane, în special cel de combatere a abuzului de alcool, și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv.

4. În al doilea rând, vom analiza reglementarea în litigiu în ceea ce privește articolele 34 TFUE și 36 TFUE.

5. Constatând că această reglementare constituie un obstacol în sensul articolului 34 TFUE, întrucât ar putea priva unii producători sau importatori de băuturi alcoolice de avantajul concurențial ce poate rezulta din prețuri de cost mai mici, vom arăta că, pentru a aprecia dacă o măsură respectă principiul proporționalității, revine instanței naționale:

- să verifice dacă în temeiul elementelor de probă pe care statul membru trebuie să i le prezinte se poate admite în mod rezonabil că mijloacele alese sunt apte să realizeze obiectivul urmărit și dacă, prin recurgerea la această opțiune, statul membru nu și-a depășit marja de apreciere și
- să ia în considerare gradul în care această măsură ar putea afecta libera circulație a mărfurilor în comparație cu măsurile alternative care ar permite atingerea aceluiași obiectiv și cu aprecierea tuturor intereselor în cauză.

6. În plus, vom arăta că, în cazul în care, precum în circumstanțele din cauza principală, este sesizată cu o acțiune având ca obiect controlul legalității unei reglementări naționale care nu a intrat încă în vigoare și rămâne parțial un simplu proiect, instanța națională, pentru a aprecia proporționalitatea acestei reglementări cu obiectivul urmărit, trebuie să examineze nu numai elementele deținute de autoritățile naționale și pe care le-au examinat la elaborarea acestei reglementări, ci și toate faptele existente la data la care se pronunță. Vom preciza că competența instanței naționale de a examina aceste elemente nu are restricții speciale în afară de cele ce decurg din aplicarea principiului contradictorialității și, sub rezerva principiilor echivalenței și efectivității, din dispozițiile procedurale naționale privind prezentarea probelor în procedurile judiciare.

7. Vom explica, în cele din urmă, că un stat membru, pentru a urmări obiectivul combaterii abuzului de alcool, ce face parte din obiectivul protecției sănătății publice, poate opta pentru o reglementare care impune un preț minim de vânzare cu amănuntul pentru băuturile alcoolice, ce restrânge schimburile în cadrul Uniunii Europene și denaturează concurența, în locul impozitării mai ridicate a acestor produse, numai dacă demonstrează că măsura aleasă prezintă mai multe avantaje sau mai puține dezavantaje decât măsura alternativă. Vom adăuga că împrejurarea că măsura alternativă de impozitare mai ridicată poate avea avantaje suplimentare, contribuind la obiectivul general al combaterii abuzului de alcool, nu justifică înlăturarea acestei măsuri în favoarea măsurii MPU.

## I – Cadrul juridic

### A – Dreptul Uniunii

#### 1. Tratatul FUE

8. Potrivit articolului 39 alineatul (1) literele (c) și (e) TFUE, politica agricolă comună (PAC) urmărește stabilizarea piețelor și asigurarea unor prețuri rezonabile de livrare către consumatori.

9. Articolul 40 TFUE prevede că, pentru atingerea obiectivelor prevăzute la articolul 39 TFUE, s-a instituit o organizare comună a piețelor agricole<sup>8</sup>, care poate cuprinde în special „reglementări ale prețurilor”.

10. Articolul 43 alineatul (3) TFUE prevede că, la propunerea Comisiei Europene, Consiliul Uniunii Europene adoptă în special „măsuri de stabilire a prețurilor”.

## 2. OCP

11. Regulamentul „OCP unică” stabilește o OCP care acoperă în special vinurile.

12. Articolul 167 din acest regulament, intitulat „Reguli de comercializare pentru îmbunătățirea și stabilizarea funcționării pieței comune a vinurilor”, prevede la alineatul (1):

„În vederea îmbunătățirii și a stabilizării funcționării pieței comune a produselor vitivinicole, inclusiv a strugurilor, a musturilor și a vinurilor din care rezultă, statele membre producătoare pot stabili norme de comercializare pentru a reglementa oferta, în special prin punerea în aplicare a deciziilor luate de organizațiile interprofesionale recunoscute în temeiul articolelor 157 și 158.

Aceste norme trebuie să fie proporționale cu obiectivul urmărit și:

- (a) nu se referă la tranzacții ulterioare primei desfaceri pe piață a produsului în cauză;
- (b) nu permit fixarea prețurilor, nici măcar cu titlu orientativ sau de recomandare;

[...]”

## B – Dreptul Regatului Unit

13. Potrivit articolului 1 alineatul 2 din Legea din 2012, alcoolul nu trebuie să fie vândut la un preț mai scăzut decât prețul minim calculat după formula „ $MPU \times T \times V \times 100$ ”<sup>9</sup>.

14. Legea din 2012 supune autorității de reglementare deciziile cu privire la suma MPU, precum și la data la care va intra în vigoare.

15. Miniștrii scoțieni au elaborat Proiectul de decret din 2013, pentru aprobarea de către Parlamentul scoțian, ce stabilește valoarea MPU la 0,50 GBP.

## II – Litigiul principal și cererea de decizie preliminară

16. Ca urmare a adoptării Legii din 2012, Scotch Whisky Association și alții au introdus o acțiune având ca obiect controlul legalității („judicial review”) împotriva acestei legi și a Proiectului de decret din 2013.

17. Această cerere fiind respinsă în primă instanță de Curtea de Sesiune, Camera externă (Court of Session, Outer House), Scotch Whisky Association și alții au declarat apel.

8 — Denumită în continuare „OCP”.

9 — „T” reprezintă tăria alcoolului și „V” volumul de alcool exprimat în litri.

18. Prin decizia din 3 iulie 2015, Court of Session, Extra Division, Inner House, a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curtii următoarele întrebări preliminare:

„1) O interpretare adecvată a dreptului Uniunii care se referă la organizarea comună a pieței vitivinicole, în special a Regulamentului «OCP unică», permite unui stat membru să instituie o măsură națională care să prevadă un preț minim de vânzare cu amănuntul pentru vin în funcție de cantitatea de alcool din produsul vândut și care astfel se abate de la principiul formării libere a prețurilor prin forțele pieței care stau în mod normal la baza pieței vitivinicole?

2) În cazul în care este invocată o justificare în temeiul articolului 36 TFUE, atunci când:

- un stat membru a concluzionat că, pentru protejarea sănătății umane, este oportună creșterea costului unui produs – în speță băuturi alcoolice – pentru consumatori sau o categorie a acestora și
- produsul respectiv este unul pentru care statul membru este liber să perceapă accize sau alte taxe (inclusiv impozite sau taxe bazate pe conținutul, volumul, valoarea alcoolului sau un amestec de asemenea măsuri fiscale),

este permis, potrivit dreptului Uniunii, ca un stat membru să respingă, în cazul unui răspuns afirmativ, astfel de măsuri fiscale de creștere a prețului plătit de consumator în favoarea măsurilor legislative prin care se stabilesc prețurile minime de vânzare cu amănuntul, care denaturează comerțul și concurența din cadrul Uniunii?

3) Atunci când o instanță dintr-un stat membru trebuie să se pronunțe dacă o măsură legislativă care constituie o restricție cantitativă în privința schimburilor comerciale incompatibilă cu articolul 34 TFUE poate fi totuși justificată în temeiul articolului 36 TFUE, pentru motive legate de protecția sănătății umane, instanța națională trebuie să analizeze exclusiv informațiile, dovezile sau alte materiale disponibile și luate în considerare de legiuitor atunci când a adoptat această măsură? În cazul unui răspuns negativ, ce alte restricții s-ar putea aplica în privința posibilității instanței naționale de a examina toate materialele sau dovezile disponibile și prezentate de părți în momentul pronunțării deciziei instanței naționale?

4) Atunci când o instanță dintr-un stat membru trebuie să analizeze, în interpretarea și aplicarea dreptului Uniunii, o afirmație a autorităților naționale potrivit căreia o măsură care în mod normal constituie o restricție cantitativă în sensul articolului 34 TFUE este justificată ca derogare, în vederea protecției sănătății umane, potrivit articolului 36 TFUE, în ce măsură instanța națională este obligată sau are dreptul să își formeze – pe baza materialelor care îi sunt puse la dispoziție – o imagine obiectivă cu privire la eficiența măsurii pentru atingerea scopului declarat, la disponibilitatea unor măsuri alternative echivalente care să perturbe mai puțin concurența în cadrul Uniunii și, în general, la proporționalitatea măsurii?

5) Cu ocazia examinării (în contextul unui dezacord cu privire la aspectul dacă o măsură este justificată de considerente de protecție a sănătății umane potrivit articolului 36 TFUE) a existenței unei măsuri alternative, care să perturbe mai puțin sau deloc schimburile comerciale și concurența din cadrul Uniunii, este un temei legitim de respingere a acestei măsuri alternative faptul că este posibil ca efectele sale să nu fie perfect echivalente cu cele ale măsurii contestate în temeiul articolului 34 TFUE, dar poate să ofere alte beneficii suplimentare și să servească unui scop mai larg, general?

- 6) Pentru a aprecia dacă o măsură națională recunoscută sau considerată a fi o restricție cantitativă în sensul articolului 34 TFUE pentru care se invocă o justificare potrivit articolului 36 TFUE și, mai precis, pentru a evalua proporționalitatea sa, în ce măsură instanța sesizată poate lua în considerare aprecierea sa privind natura măsurii și gradul în care măsura constituie o restricție cantitativă contrară articolului 34 TFUE?”

### III – Analiza noastră

#### A – Cu privire la competența Curții

19. Această cerere de decizie preliminară prezintă particularitatea de a fi fost formulată în cadrul unei acțiuni principale privind controlul legalității unei legi naționale care nu a intrat încă în vigoare și a unui decret de punere în aplicare care rămâne în faza de simplu proiect.

20. Această particularitate nu poate repune în discuție admisibilitatea acestei cereri ce răspunde unei nevoi obiective de soluționare a litigiului, care nu este ipotetic, cu care a fost sesizată instanța de trimitere.

21. În această privință, trebuie amintit că Curtea a declarat deja admisibile întrebările preliminare adresate în cadrul unor acțiuni de prevenire intentate în scop declarativ și că, pronunțându-se cu privire la admisibilitatea cererilor de decizie preliminară formulate în cadrul acțiunii având ca obiect controlul legalității prevăzut de dreptul Regatului Unit, a recunoscut posibilitatea persoanelor particulare de a susține în fața instanțelor naționale nevaliditatea unui act al Uniunii cu aplicabilitate generală, chiar dacă acest act nu ar fi făcut deja în mod efectiv obiectul unor măsuri de aplicare adoptate în temeiul dreptului național. Potrivit Curții, este suficient, în această privință, ca instanța națională să fie sesizată cu un litigiu real în care, în mod indirect, se pune problema validității unui asemenea act<sup>10</sup>.

22. În speță, din decizia de trimitere rezultă că Scotch Whisky Association și alții au introdus în fața Curții de Sesiune o acțiune având ca obiect controlul legalității, privind contestarea compatibilității, din perspectiva dreptului Uniunii, pe de o parte, a unei măsuri adoptate de legiuitorul scoțian, a cărei intrare efectivă în vigoare este condiționată de adoptarea de către guvern a unui decret de punere în aplicare, și, pe de altă parte, a proiectului acestui decret.

23. Prin urmare, pentru soluționarea litigiului principal, care nu este ipotetic, instanța de trimitere are de soluționat o chestiune legată de interpretarea dreptului Uniunii pentru a verifica dacă reglementarea națională propusă este sau nu este compatibilă cu acest drept.

24. Rezultă că Curtea are competența să răspundă la cererea de decizie preliminară formulată de Curtea de Sesiune.

10 — A se vedea în acest sens Hotărârile British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punctele 36 și 40), Intertanko și alții (C-308/06, EU:C:2008:312, punctele 33 și 34), precum și Gauweiler și alții (C-62/14, EU:C:2015:400, punctul 29).

B – *Cu privire la întrebările preliminare*

1. Compatibilitatea MPU cu Regulamentul „OCP unică”

25. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă dispozițiile Regulamentului „OCP unică” trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale, precum cea în discuție în litigiul principal, care prevede un preț minim de vânzare cu amănuntul pentru vin în funcție de cantitatea de alcool din produsul vândut.

26. În susținerea acestei întrebări, Curtea de Sesiune arată că, la prima vedere, o măsură națională ce stabilește un preț minim de vânzare cu amănuntul este incompatibilă cu Regulamentul „OCP unică” întrucât, la fel ca în cazul actualei OCP în sectorul vinului, piața este organizată pe baza formării libere a prețurilor. Cu toate acestea, exprimă îndoieli în această privință, punând sub semnul întrebării în special impactul intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona, care a inclus PAC în domeniul competenței partajate între Uniune și statele membre.

27. Observăm de la bun început că faptul că PAC intră de acum, conform articolului 4 alineatul (2) litera (d) TFUE, în sfera competenței partajate între Uniune și statele membre nu pare să aibă vreun impact asupra răspunsului la întrebarea adresată. Dacă această evoluție nu rămâne fără consecințe<sup>11</sup>, competența atribuită statelor membre nu poate fi totuși exercitată, după cum prevede articolul 2 alineatul (2) TFUE, decât „în măsura” în care Uniunea nu și-a exercitat propria competență sau a decis să nu o exercite<sup>12</sup>. O competență partajată prin natura sa poate deveni o competență exclusivă în condițiile în care Uniunea adoptă măsuri în domeniul respectiv și, prin urmare, privează statele membre de puterea de legiferare ca urmare a preempțiunii legate de „ocuparea terenului” prin măsurile luate la nivelul Uniunii.

28. Rămâne să se stabilească dacă Uniunea și-a exercitat competența și, prin urmare, a privat statele membre de puterea lor de legiferare.

29. În domeniul PAC, Curtea a considerat, în general, că textele care reglementau, în anii '80, OCP vitivinicole formau un „sistem complet”, „în special în materia prețului și a intervenției, a regimului schimburilor comerciale cu statele terțe, a unor reguli de producție și practici oenologice, precum și cu privire la condițiile de desemnare și etichetare a vinurilor”<sup>13</sup>. Curtea deduce de aici că statele membre nu au competență în materie, în afara cazului în care se prevede altfel<sup>14</sup>.

30. În plus, în ceea ce privește reglementările privind încadrarea prețurilor de către OCP, Curtea, plecând de la premisa că aceste OCP sunt întemeiate pe principiul pieței deschise, la care orice producător are acces liber în condiții de concurență efectivă și a cărei funcționare este reglementată numai de instrumentele prevăzute de OCP respective, a susținut în mod repetat că, în sectoarele reglementate de o OCP, mai ales dacă această OCP este constituită pe baza unui sistem comun de formare a prețurilor, statele membre nu mai pot interveni, prin dispoziții naționale adoptate unilateral, în mecanismul formării prețurilor reglementate, în aceeași etapă, de OCP<sup>15</sup>. Conform aceleiași

11 — A se vedea, în ceea ce privește aceste consecințe, *Politique agricole commune et politique commune de la pêche, Commentaire J. Mégret*, ediția a treia, Editura Universității din Bruxelles, punctul 68, p. 59.

12 — A se vedea în acest sens Hotărârea Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou (C-373/11, EU:C:2013:567, punctul 26).

13 — A se vedea Hotărârile Prantl (16/83, EU:C:1984:101, punctele 13 și 14) și Ramel și alții (89/84, EU:C:1985:193, punctul 25).

14 — *Idem*.

15 — A se vedea în special Hotărârile Antonini (216/86, EU:C:1987:322, punctul 6), Comisia/Grecia (C-110/89, EU:C:1991:227, punctul 21), Comisia/Grecia (C-61/90, EU:C:1992:162, punctul 22 și jurisprudența citată), precum și Kuipers (C-283/03, EU:C:2005:314, punctul 42 și jurisprudența citată).

jurisprudențe, dispozițiile unui regulament agricol comunitar care prevăd un sistem de stabilire a prețurilor aplicabil în toate fazele de producție și comerț cu ridicata lasă intactă competența statelor membre de a lua măsuri adecvate privind formarea prețurilor în fazele comerțului cu amănuntul și consumului, fără a aduce atingere altor dispoziții din tratate<sup>16</sup>.

31. Cu toate acestea, OCP au evoluat mult în ultimii 20 de ani. Inițial întemeiată pe un raționament de garantare a veniturilor agricultorilor printr-un sistem de stabilire a prețurilor și a intervențiilor<sup>17</sup>, OCP vitivinicolă a cunoscut multiple modificări care, conform afirmațiilor Comisiei, au dus progresiv la retragerea sistemelor de intervenție clasice în favoarea unei liberalizări a pieței vitivinicole cu fixarea prețurilor în urma liberei confruntări dintre cerere și ofertă.

32. Astfel, în ceea ce privește caracteristicile actuale ale OCP în sectorul vitivinicol, devenită o simplă componentă a Regulamentului „OCP unică”, este necesar să se arate că aceasta nu mai este întemeiată pe un sistem comun de fixare a prețurilor a cărui funcționare ar putea fi afectată de intervenția unor măsuri luate unilateral de statele membre.

33. Dacă este adevărat că Regulamentul „OCP unică” cuprinde, la articolul 167 alineatul (1) litera (b), o dispoziție privind fixarea prețurilor, conform căreia statele membre nu trebuie să autorizeze fixarea unor prețuri, inclusiv cu titlu indicativ sau de recomandare, trebuie să se constate că, astfel cum arată în mod întemeiat Lord Advocate, guvernul Regatului Unit, Irlanda și Comisia, această dispoziție, care reiterează articolul 67 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul (CE) nr. 479/2008<sup>18</sup>, are un domeniu de aplicare limitat, deoarece nu urmărește decât să precizeze domeniul de aplicare al autorizației conferite statelor membre prin articolul 167 alineatul (1) prima teză din Regulamentul „OCP unică” pentru definirea regulilor de comercializare privind reglementarea ofertei. În conformitate cu obiectivul liberei concurențe, această autorizație nu poate fi înțeleasă ca o autorizație în vederea adoptării legislațiilor naționale care să aibă în special ca obiect permiterea sau favorizarea punerii în aplicare a unor decizii prin care organizațiile interprofesionale ar fixa prețul vinului. Această interpretare este coroborată cu considerentul (44) al Regulamentului nr. 479/2008, care menționează că, deși este adevărat că, pentru îmbunătățirea funcționării pieței vinurilor, statele membre trebuie să fie în măsură să asigure aplicarea unor decizii luate de organizațiile interprofesionale, cu toate acestea, domeniul de aplicare al acestor decizii trebuie să excludă anumite practici care ar putea denatura concurența.

34. Prin urmare, am ajuns la concluzia că Regulamentul „OCP unică” nu mai prevede un sistem de fixare a prețurilor a cărui existență ar avea ca efect contradicția unei reglementări de stabilire a unui preț minim de vânzare cu amănuntul pentru băuturile alcoolice, printre care și vinul, prin însăși natura sa, cu acest sistem căruia i-ar aduce atingere în mod direct.

35. Ipoteza unei coliziuni frontale între reglementarea în discuție în litigiul principal și Regulamentul „OCP unică” fiind respinsă, rămâne să se stabilească dacă această reglementare contravine principiului prevăzut la articolul 4 alineatul (3) TUE, pentru motivul că ar pune în pericol obiectivele sau funcționarea OCP în sectorul vitivinicol. Astfel, reiese dintr-o jurisprudență constantă că, în cazul în care există un regulament privind organizarea comună a pieței într-un anumit sector, statele membre au obligația de a se abține de la adoptarea oricăror măsuri de natură să deroge de la acesta sau să îi aducă atingere<sup>19</sup>.

16 — A se vedea în special Hotărârile Antonini (216/86, EU:C:1987:322, punctul 6) și Lefèvre (188/86, EU:C:1987:327, punctul 11).

17 — A se vedea în special titlul I din Regulamentul (CEE) nr. 816/70 al Consiliului din 28 aprilie 1970 privind dispozițiile suplimentare în domeniul organizării comune a pieței vitivinicole (JO L 99, p. 1).

18 — Regulamentul Consiliului din 29 aprilie 2008 privind organizarea comună a pieței vitivinicole, de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1493/1999, a Regulamentului (CE) nr. 1782/2003, a Regulamentului (CE) nr. 1290/2005 și a Regulamentului (CE) nr. 3/2008 și de abrogare a Regulamentului (CEE) nr. 2392/86 și a Regulamentului (CE) nr. 1493/1999 (JO L 148, p. 1).

19 — A se vedea în special Hotărârile Industrias de Deshidratación Agrícola (C-118/02, EU:C:2004:182, punctul 20 și jurisprudența citată) și Kuipers (C-283/03, EU:C:2005:314, punctul 37 și jurisprudența citată), precum și Ordonanța Babanov (C-207/08, EU:C:2008:407, punctul 24 și jurisprudența citată).

36. Comisia susține că măsurile adoptate de statele membre în ceea ce privește vânzarea cu amănuntul, precum un sistem de stabilire a prețului minim, ar putea compromite OCP vitivinicola în două moduri diferite, fie împiedicând operatorii să beneficieze în întregime de avantajele concurențiale încurajate de o OCP mai puțin intervenționistă, fie influențând „ansamblul fin articulat al programelor de sprijin pentru agricultori”<sup>20</sup> ce depinde parțial de factori dependenți de cererea de produse viticole din partea consumatorului final, ce ar fi direct influențată de prețul de vânzare cu amănuntul. Potrivit Comisiei, dacă sistemul de MPU ar fi validat, iar apoi adoptat în mai multe state membre, ipoteza legislativă care stă la baza actualului Regulament „OCP unică”, întemeiată pe o structură echilibrată a cererii și a ofertei și pe libera stabilire a prețurilor prin forțele pieței, ar fi inoperantă.

37. În această privință, trebuie subliniat că, reamintind că din articolul 39 TFUE reiese că sunt recunoscute atât prevalența politicii agricole asupra obiectivelor tratatului în domeniul concurenței, cât și competența Consiliului de a decide în ce măsură regulile de concurență se aplică în sectorul agricol, Curtea a afirmat în repetate rânduri că OCP „nu constituie spații fără concurență”<sup>21</sup> și că „realizarea unei concurențe efective pe piețele din domeniul agricol este unul din obiectivele PAC”<sup>22</sup>. Astfel, în lipsa unui mecanism de stabilire a prețurilor, libera stabilire a prețului de vânzare constituie expresia, în sectoarele acoperite de o OCP, a principiului liberei circulații a mărfurilor în condițiile unei concurențe efective.

38. Cu toate acestea, nu pare a fi de contestat faptul că stabilirea de către unul sau mai multe state membre a unui preț minim de vânzare cu amănuntul a unui produs poate aduce atingere avantajului concurențial ce poate rezulta din prețuri de cost mai mici și poate duce astfel la denaturări ale concurenței între producătorii situați în state membre diferite. În această privință, trebuie arătat că Curtea a constatat în mod repetat și a luat în considerare efectul anticoncurențial produs de o reglementare de stabilire a unui preț minim<sup>23</sup>.

39. Contrar celor susținute de Irlanda, considerăm, prin urmare, că instanța de trimitere a estimat în mod întemeiat că o măsură națională care aduce atingere principiului stabilirii libere a prețurilor prin intermediul interacțiunii dintre cerere și ofertă este, în principiu, incompatibilă cu Regulamentul „OCP unică”, care, deoarece această măsură nu mai cuprinde un mecanism de fixare a prețurilor, se bazează pe realizarea unei concurențe efective între producătorii aceluiși produs.

40. Cu toate acestea, Curtea a subliniat, în repetate rânduri, că înființarea unei OCP nu împiedică statele membre să aplice norme naționale care urmăresc un obiectiv de interes general, altul decât cele urmărite de OCP, chiar dacă aceste norme pot afecta funcționarea pieței comune în sectorul respectiv<sup>24</sup>. Urmărirea unui obiectiv legitim precum cel referitor la protecția sănătății publice poate, prin urmare, justifica acțiunea autorităților naționale, chiar dacă a fost înființată o OCP.

41. Or, dacă, pe de o parte, Curtea a constatat, în repetate rânduri, că urmărirea obiectivelor PAC „nu poate face abstracție” de unele cerințe de interes general precum protecția sănătății și vieții animalelor<sup>25</sup> și că protecția sănătății „contribuie la realizarea obiectivelor [PAC]”<sup>26</sup>, prevăzute de articolul 39 alineatul (1) TFUE, în special dacă producția agricolă este direct dependentă de cererea sa

20 — Punctul 34 din observațiile Comisiei.

21 — A se vedea printre altele Ordonanța SPM/Consiliul și Comisia (C-39/09 P, EU:C:2010:157, punctul 47 și jurisprudența citată).

22 — A se vedea Hotărârea Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapoisis Kapnou (C-373/11, EU:C:2013:567, punctul 37).

23 — A se vedea, pentru prețul minim de vânzare de inenupăr, Hotărârea van Tiggele (82/77, EU:C:1978:10), pentru un preț minim de vânzare cu amănuntul de produse din tutun prelucrat, Hotărârile Comisia/Belgia (C-287/89, EU:C:1991:188), Comisia/Franța (C-197/08, EU:C:2010:111), Comisia/Austria (C-198/08, EU:C:2010:112), Comisia/Irlanda (C-221/08, EU:C:2010:113), precum și Comisia/Italia (C-571/08, EU:C:2010:367), pentru un preț minim pentru vânzarea cu amănuntul de carburanți, Hotărârea Cullet și Chambre syndicale des réparateurs automobiles et détaillants de produits pétroliers (231/83, EU:C:1985:29) și, pentru un preț minim de vânzare a pâinii, Hotărârea Edah (80/85 și 159/85, EU:C:1986:426).

24 — A se vedea Hotărârile Hammarsten (C-462/01, EU:C:2003:33, punctul 29 și jurisprudența citată) și Kuipers (C-283/03, EU:C:2005:314, punctul 38 și jurisprudența citată), precum și Ordonanța Babanov (C-207/08, EU:C:2008:407, punctul 25).

25 — A se vedea Hotărârea Viamex Agrar Handel și ZVK (C-37/06 și C-58/06, EU:C:2008:18, punctul 23 și jurisprudența citată).

26 — A se vedea Hotărârea Comisia/Consiliul (C-269/97, EU:C:2000:183, punctul 49 și jurisprudența citată).

printre consumatorii din ce în ce mai îngrijorați de sănătatea lor<sup>27</sup>, iar, pe de altă parte, Regulamentul „OCP unică” cuprinde mai multe dispoziții care includ preocupările de protecție a sănătății umane sau animale<sup>28</sup>, nu este mai puțin adevărat că acest regulament nu mai are funcția de a realiza la nivelul Uniunii obiectivul protecției sănătății, în general, și pe cel al combaterii consumului periculos sau nociv de băuturi alcoolice, în special.

42. Astfel, deși constituie un obiectiv real al PAC, protecția sănătății are totuși un caracter accesoriu, astfel încât acest obiectiv poate fi invocat de statele membre pentru justificarea unei reglementări naționale care afectează funcționarea OCP în sectorul respectiv.

43. Acest lucru este cu atât mai important deoarece articolul 168 alineatul (5) TFUE exclude orice armonizare a actelor cu putere de lege și administrative ale statelor membre privind protecția și îmbunătățirea sănătății umane și deoarece nu se recurge la alte dispoziții de drept primar ca bază juridică pentru eludarea acestei excluderi exprese<sup>29</sup>.

44. Având în vedere cele menționate anterior, considerăm că existența unei OCP pentru sectorul vinului nu reprezintă un obstacol pentru acțiunea autorităților naționale în cadrul exercitării competenței lor în vederea adoptării măsurilor pentru protecția sănătății și în special pentru combaterea abuzului de alcool. Totuși, dacă măsura națională aduce atingere principiului stabilirii libere a prețului de vânzare ce constituie o componentă a Regulamentului „OCP unică”, principiul proporționalității impune ca aceasta să răspundă efectiv obiectivului de protecție a sănătății umane și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv.

45. După cum sugerează Comisia, considerăm că examinarea proporționalității măsurii trebuie realizată în contextul analizei care trebuie efectuată în temeiul articolului 36 TFUE.

46. În consecință, propunem să se răspundă la prima întrebare că Regulamentul „OCP unică” trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei reglementări naționale, precum cea în discuție în litigiul principal, care prevede un preț minim de vânzare cu amănuntul pentru vin în funcție de cantitatea de alcool din produsul vândut, cu condiția ca această reglementare să fie justificată de obiectivele de protecție a sănătății umane, în special cel de combatere a abuzului de alcool, și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv.

## 2. Compatibilitatea MPU cu articolul 34 TFUE

### a) Observații introductive

47. Este necesar să se constate că instanța de trimitere pornește de la premisa că măsura în litigiu trebuie clasificată drept o „măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative la import”, interzisă de articolul 34 TFUE. În opinia noastră, faptul că părțile în litigiul principal convin asupra acestei calificări nu pare a exonera Curtea de sarcina de a verifica dacă această premisă este exactă, deoarece caracterul său eronat ar face ca aprecierea existenței unei justificări în temeiul articolului 36 TFUE să nu fie necesară.

48. Pentru a răspunde la întrebarea adresată de instanța de trimitere, este necesar, prin urmare, să se examineze dacă MPU constituie o măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative la import.

27 — *Idem*.

28 — A se vedea în special articolul 23 alineatul (3), articolul 80 alineatul (3) litera (b) și articolul 220.

29 — A se vedea Ordonanța Comisia/Germania [C-426/13 P(R), EU:C:2013:848, punctul 75 și jurisprudența citată].

b) Existența unei măsuri cu efect echivalent unei restricții cantitative la import

49. Problemele ridicate de examinarea reglementării în litigiu în ceea ce privește articolul 34 TFUE impun confruntarea evoluțiilor jurisprudenței generale privind interpretarea noțiunii de măsură cu efect echivalent restricțiilor cantitative la import cu jurisprudența specifică reglementărilor în materie de prețuri.

50. Nu intenționăm să insistăm mult asupra evoluțiilor binecunoscute ale jurisprudenței privind interpretarea acestei noțiuni.

51. Ne vom limita să reamintim în mod schematic că, în Hotărârea Dassonville<sup>30</sup>, Curtea a definit măsura cu efect echivalent restricțiilor cantitative la import, în sensul articolului 34 TFUE, ca fiind „orice reglementare comercială a statelor membre de natură să constituie, în mod direct sau indirect, efectiv sau potențial, un obstacol în calea comerțului intracomunitar”<sup>31</sup>.

52. Ulterior, în Hotărârea Keck și Mithouard<sup>32</sup>, Curtea a considerat că nu poate constitui un astfel de obstacol aplicarea, în cazul unor produse provenite din alte state membre, a unor dispoziții naționale ce limitează sau interzic anumite modalități de vânzare, în măsura în care acestea se aplică tuturor operatorilor în cauză ce își exercită activitatea pe teritoriul național și afectează în același mod, în drept și în fapt, comercializarea produselor naționale și a produselor provenite din alte state membre<sup>33</sup>.

53. În continuare, Curtea a precizat în Hotărârea Comisia/Italia<sup>34</sup> că trebuie considerate măsuri cu efect echivalent restricțiilor cantitative la import măsurile adoptate de un stat membru care au ca obiect sau ca efect aplicarea unui tratament mai puțin favorabil produselor provenind din alte state membre, precum și normele privind condițiile pe care trebuie să le îndeplinească mărfurile respective, chiar dacă aceste norme sunt aplicabile fără deosebire tuturor produselor. Conform aceleiași hotărâri, face parte de asemenea din aceeași noțiune „orice altă măsură care împiedică accesul pe piața unui stat membru al produselor originare din alte state membre”<sup>35</sup>.

54. Cea de a doua construcție jurisprudențială conform căreia este necesară evaluarea naturii reglementării în litigiu este cea cu privire la interpretarea reglementărilor privind stabilirea prețurilor, în special cele care impun un preț minim. În conformitate cu această jurisprudență, rezultată din Hotărârea van Tiggele<sup>36</sup>, reglementările naționale care impun un preț minim constituie o măsură cu efect echivalent restricțiilor cantitative la import, interzisă de articolul 34 TFUE, în măsura în care, aplicându-se fără excepție produselor naționale și produselor importate, pot dezavantaja comercializarea acestora nelăsând ca prețul lor de cost mai mic să afecteze prețul de vânzare către consumator<sup>37</sup>.

30 — 8/74, EU:C:1974:82.

31 — Punctul 5.

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

33 — Punctul 16.

34 — C-110/05, EU:C:2009:66.

35 — Punctele 35 și 37.

36 — 82/77, EU:C:1978:10.

37 — Punctul 18.

55. Aproprierea acestor două jurisprudențe ridică două categorii de probleme, prima cu privire la obiectul măsurilor de reglementare a prețurilor, iar cealaltă cu privire la criteriile obstacolului. Pe de o parte, o reglementare precum cea în discuție în litigiul principal trebuie clasificată ca simplă „modalitate de vânzare”, în sensul Hotărârii Keck și Mithouard<sup>38</sup>? Pe de altă parte, criteriul privind existența unui obstacol în calea realizării eventualului avantaj concurențial rezultat din prețurile de cost mai mici pentru produsele importate comparativ cu produsele naționale se suprapune criteriului discriminării sau al accesului pe piață?

56. În această privință, majoritatea părților interesate care au prezentat observații, referindu-se în principal la Hotărârea van Tiggele<sup>39</sup>, susțin interpretarea conform căreia reglementarea în discuție în litigiul principal trebuie calificată drept obstacol în calea schimburilor comerciale dintre statele membre, interzis de articolul 34 TFUE. Totuși, Irlanda a susținut, în observațiile sale scrise, că această reglementare constituie o simplă „modalitate de vânzare”, în sensul Hotărârii Keck și Mithouard<sup>40</sup>, astfel că nu face obiectul articolului 34 TFUE. Cât despre guvernul finlandez, acesta consideră că există îndoieli cu privire la acest aspect. La rândul său, Comisia consideră că jurisprudența rezultată din Hotărârea van Tiggele<sup>41</sup> rămâne în vigoare în cazul în care prețurile minime creează o discriminare a importurilor, împiedicând sau stânjenind accesul acestora pe piață.

57. Nu considerăm că este necesară examinarea măsurii în discuție în litigiul principal în lumina distincției dintre două categorii de reglementări, și anume cele care stabilesc condițiile pe care trebuie să le îndeplinească produsele și cele care limitează sau interzic anumite modalități de vânzare.

58. Știm, într-adevăr, că noțiunea de măsură cu efect echivalent cuprinde orice măsură care împiedică accesul pe piața unui stat membru al produselor originare din alte state membre. Conform formulei uzuale în jurisprudență, articolul 34 TFUE reflectă obligația de respectare a principiilor nediscriminării și recunoașterii reciproce a produselor fabricate și comercializate în mod legal în alte state membre, precum și pe cea de asigurare a unui acces liber pe piețele naționale pentru produsele Uniunii<sup>42</sup>. Din această formulă de principiu deducem că o măsură națională poate constitui un obstacol nu numai atunci când, constituind o modalitate de vânzare, este discriminatorie, în drept și în fapt, ci și atunci când împiedică accesul pe piața statului membru în cauză. Rezultă că, dacă se constată vreun obstacol în calea accesului pe piață, nu este necesară examinarea comparativă a situației produselor naționale cu cea a produselor importate pentru stabilirea existenței unei diferențe de tratament între acestea.

59. În opinia noastră, existența unei neutralizări a avantajului concurențial rezultat dintr-un import, ce constituie criteriul distinctiv în ceea ce privește reglementările în materie de prețuri, caracterizează prin ea însăși efectul de obstacol în calea accesului pe piață. Astfel, interdicția de vânzare cu amănuntul sub un preț minim privează operatorii din alte state membre de posibilitatea de a-și comercializa produsele la un preț de vânzare care le reflectă eventualul preț de cost mai mic și împiedică astfel accesul acestora pe piața respectivă.

60. Reglementarea în discuție în litigiul principal, în legătură cu care nu se contestă faptul că se aplică fără excepție tuturor operatorilor în cauză care își exercită activitatea pe teritoriul național, trebuie, așadar, considerată ca fiind o măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative la import contrară articolului 34 TFUE, în măsura în care poate constitui un obstacol în calea accesului pe piață, doar pentru că împiedică prețul de cost mai mic al produselor importate să poată afecta prețul de vânzare către consumatori.

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

39 — 82/77, EU:C:1978:10.

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

41 — 82/77, EU:C:1978:10.

42 — A se vedea Hotărârea ANETT (C-456/10, EU:C:2012:241, punctul 33 și jurisprudența citată).

61. Prin urmare, doar ca aspect secundar, vom începe examinarea naturii măsurii în discuție în litigiul principal, în lumina distincției rezultate din Hotărârea Keck și Mithouard<sup>43</sup>.

62. În Hotărârea Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft<sup>44</sup>, Curtea a considerat că, în măsura în care o reglementare națională privind prețul cărților care interzice în special importatorului să stabilească un preț mai mic decât prețul de vânzare către public fixat sau recomandat de editor pentru statul de editare „nu vizează caracteristicile acestor produse, ci privește doar modalitățile în care acestea pot fi vândute”, aceasta trebuie considerată ca vizând modalitățile de vânzare în sensul Hotărârii Keck și Mithouard<sup>45 46</sup>.

63. Considerăm că aceeași este și situația reglementării în discuție în litigiul principal. În susținerea acestei afirmații, trebuie arătat că Hotărârea Keck și Mithouard<sup>47</sup> viza o interdicție de revânzare în pierdere, în vreme ce Hotărârea Belgapom<sup>48</sup> a calificat, conform acestei jurisprudențe, ca „modalitate de vânzare” o reglementare ce interzicea vânzarea obținând doar o marjă de profit foarte mică. Or, o reglementare națională care interzice vânzarea unui produs la un preț mai mic decât prețul calculat în funcție de tăria alcoolului pare a avea același efect restrictiv asupra libertății de stabilire a prețurilor, impunând vânzătorului o marjă de profit minimă. Asemeni acestor reglementări sau reglementării naționale în discuție în cauza ce a dat naștere Hotărârii Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft<sup>49</sup>, poate fi clasificată în categoria modalităților de vânzare.

64. Totuși, clasificarea ca „modalitate de vânzare” nu înseamnă că măsura în discuție în litigiul principal nu ar putea constitui un obstacol în sensul articolului 34 TFUE. Dacă este cert că aceasta se aplică tuturor operatorilor în cauză, trebuie demonstrat din nou, conform terminologiei utilizate în Hotărârea Keck și Mithouard<sup>50</sup>, că afectează „în același mod, în drept și în fapt, comercializarea produselor naționale și a celor provenite din alte state membre”<sup>51</sup>. În cazul unei discriminări, măsura nu intră în domeniul de aplicare al articolului 34 TFUE.

65. Se pune problema de a se stabili dacă criteriul prevăzut în Hotărârea van Tiggele<sup>52</sup>, privind existența unei neutralizări a avantajului concurențial rezultat dintr-un import, ce caracterizează în mod cert efectul de împiedicare a accesului pe piață, poate stabili și existența unei discriminări. Domeniul de aplicare al acestui criteriu a ridicat ezitări doctrinare care demonstrează dificultatea de a-l examina din perspectiva discriminării<sup>53</sup>. Dacă considerăm că este mai coerent și logic să reținem că obiectivul acestui criteriu este identificarea directă a efectului de împiedicare a accesului pe piață, indiferent de orice considerent privind o alocare inegală a produselor importate comparativ cu produsele naționale, considerăm totuși că permite și demonstrarea existenței unei discriminări. Modul

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

44 — C-531/07, EU:C:2009:276.

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

46 — Punctul 20 din Hotărârea Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft (C-531/07, EU:C:2009:276).

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

48 — C-63/94, EU:C:1995:270.

49 — C-531/07, EU:C:2009:276.

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

51 — Punctul 16.

52 — 82/77, EU:C:1978:10.

53 — A se vedea Picod, F., „La nouvelle approche de la Cour de justice en matière d’entraves aux échanges”, *Revue trimestrielle de droit européen*, 1998, p. 169, care consideră că jurisprudența rezultată din Hotărârea van Tiggele (82/77, EU:C:1978:10) nu creează obligația de stabilire a unei diferențe de tratament între produsele naționale și produsele importate, ci se aplică în funcție de neutralizarea avantajului concurențial obținut printr-un import, chiar în raport cu o altă modalitate de import. Autorul acestei lucrări adaugă că ar fi nepotrivită aplicarea de către Curte a condițiilor stabilite în Hotărârea Keck și Mithouard (C-267/91 și C-268/91, EU:C:1993:905) acestui tip de reglementare, sub sancțiunea afectării unei jurisprudențe bine stabilite. A se vedea, *a contrario*, Oliver, P., „Dossier Keck – Forces et faiblesses de l’arrêt Keck”, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2014, p. 870, care consideră că, „înainte de [H]otărâre[a] [Keck și Mithouard (C-267/91 și C-268/91, EU:C:1993:905)]”, doar controalele prețurilor ce discriminau importurile erau considerate măsuri cu efect echivalent”. A se vedea, în cele din urmă, pentru o analiză nuanțată, 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, p. 361, care arată că, pentru ca o măsură națională ce interzice vânzarea de cărți cu amănuntul sub prețul impus să fie compatibilă cu dreptul Uniunii, ar trebui ca acest tip de reglementări „să nu fie în drept sau în fapt discriminatorii, cu alte cuvinte să nu îngreuneze accesul pe piață al operatorilor economici în discuție sau pentru produsele vizate” (p. 382).

de redactare a Hotărârii van Tiggele<sup>54</sup> permite, astfel, o interpretare din perspectiva discriminării, deoarece Curtea afirmă că „un obstacol în calea importului ar putea duce în special la stabilirea de către o autoritate națională a unor asemenea prețuri sau marje de profit astfel încât *produsele importate să fie defavorizate comparativ cu produsele naționale identice* [...] deoarece avantajul concurențial rezultat din prețurile de cost mai mici ar fi neutralizat”<sup>55</sup>. Raționamentul ar părea, așadar, întemeiat pe comparația dintre două produse identice, unul național, altul importat, ce beneficiază de un avantaj concurențial neutralizat de măsura prevăzută.

66. Or, decizia de trimitere cuprinde elemente ale unei analize comparative care, în orice caz, scot în evidență caracterul discriminatoriu al reglementării în litigiu. Astfel, reiese din constatările Curții de Sesiune că, potrivit statisticilor privind procentul de băuturi alcoolice vândute, cu excepția categoriilor de restaurante fast-food (denumite în continuare „horeca”) la un preț mai mic decât MPU, un procent mai mare de vinuri importate din statele membre decât de vinuri din Regatul Unit s-a vândut la un preț mai mic decât MPU. În plus, deși ia notă de faptul că nu deține statistici privind celelalte băuturi alcoolice, instanța de trimitere constată totuși că nu se contestă faptul că se vând cantități semnificative de bere și de băuturi spirtoase originare din alte state membre decât Regatul Unit la prețuri unitare mai mici de 0,50 GBP.

67. Prin privirea operatorilor din alte state membre care comercializează produse importate până în prezent, vândute la un preț mai mic decât MPU, de posibilitatea de a comercializa aceste produse la un preț de vânzare care să reflecte eventualul preț de cost mai mic, interdicția de a vinde cu amănuntul sub un preț minim defavorizează aceste produse comparativ cu produsele naționale identice.

68. Reglementarea în discuție în litigiul principal, despre care nu se contestă faptul că se aplică, fără excepție, tuturor operatorilor în cauză care își exercită activitatea pe teritoriul național, trebuie, așadar, considerată ca fiind o măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative la import contrară articolului 34 TFUE.

69. De fapt, indiferent de perspectiva din care este analizată, reglementarea în discuție în litigiul principal este contrară articolului 34 TFUE.

70. Trebuie să se stabilească în prezent dacă acest obstacol are o justificare obiectivă.

c) Cu privire la justificarea obstacolului în calea liberei circulații a mărfurilor

71. Un obstacol în calea liberei circulații a mărfurilor poate fi justificat de motivele de interes general enumerate la articolul 36 TFUE sau de cerințe imperative. Și într-un caz, și în celălalt, restricțiile impuse de statele membre trebuie să îndeplinească totuși condițiile ce reies din jurisprudența Curții în ceea ce privește proporționalitatea lor.

72. În această privință, pentru ca o reglementare națională să respecte principiul proporționalității, trebuie să se verifice nu numai dacă mijloacele utilizate sunt de natură să garanteze realizarea obiectivului urmărit, dar și dacă nu depășesc ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv<sup>56</sup>.

73. Deși din termenii utilizați în general de Curte se disting cel mai adesea doar două etape diferite ale controlului proporționalității, filozofia urmată pentru a se stabili dacă o măsură națională este proporțională cuprinde în general trei etape succesive.

54 — 82/77, EU:C:1978:10.

55 — Punctul 14. Sublinierea noastră. A se vedea în acest sens Hotărârile Cullet și Chambre syndicale des réparateurs automobiles et détaillants de produits pétroliers (231/83, EU:C:1985:29, punctul 25), precum și Leclerc (34/84, EU:C:1985:362, punctele 7 și 8).

56 — A se vedea Hotărârea Berlington Hungary și alții (C-98/14, EU:C:2015:386, punctul 64).

74. Prima etapă, ce corespunde testului de aptitudine sau competență, constă în verificarea capacității actului adoptat de a atinge obiectivul urmărit.

75. Cea de a doua etapă, privind testul de necesitate, numit adesea și „testul obstacolului minim”, implică efectuarea unei comparații între măsura națională în litigiu și soluțiile alternative ce ar permite atingerea aceluiași obiectiv precum cel urmărit de aceasta aducând mai puține restricții schimburilor comerciale.

76. Cea de a treia etapă, ce corespunde testului de proporționalitate *stricto sensu*, presupune o evaluare comparativă a intereselor aflate în joc. Mai precis, constă în compararea, pe de o parte, a amplitudinii atingerii pe care măsura națională o aduce libertății în cauză și, pe de altă parte, a contribuției pe care această măsură ar putea-o aduce protecției obiectivului urmărit.

77. Înainte de supunerea reglementării în discuție în litigiul principal la acest triplu test, răspunzând astfel la a doua și la a cincea întrebare adresate de instanța de trimitere, trebuie făcute câteva precizări prealabile privind modalitățile de exercitare a controlului proporționalității pentru a se răspunde la a treia, la a patra și la a șasea întrebare.

#### i) Modalitățile de exercitare a controlului proporționalității

78. A patra și a șasea întrebare, care privesc, în general, rolul instanței naționale în exercitarea controlului proporționalității, vor fi examinate înaintea celei de a treia întrebări, care privește în special elementele de probă pe care instanța națională se poate baza.

– Cu privire la cea de a patra întrebare

79. Prin intermediul celei de a patra întrebări, Curtea de Sesiune solicită să se stabilească în ce măsură instanța națională, care trebuie să aprecieze dacă reglementarea națională este justificată de un obiectiv prevăzut la articolul 36 TFUE, trebuie să își formeze o opinie obiectivă privind capacitatea măsurii de a atinge obiectivele stabilite, posibilitatea de a atinge aceste obiective prin alte mijloace mai puțin restrictive și, în general, proporționalitatea măsurii.

80. În susținerea acestei întrebări, instanța de trimitere arată că, dacă părțile din litigiul principal nu contestă faptul că un stat membru dispune de o marjă de apreciere pentru a se pronunța asupra nivelului de protecție a sănătății pe care îl dorește, au opinii diferite privind stabilirea aspectului dacă instanța națională își poate face propria evaluare sau dacă trebuie să lase puterii legislative sau de reglementare competența de a aprecia în același timp dacă este posibilă o altă măsură cel puțin la fel de eficientă, dar mai puțin nocivă, și dacă măsura prevăzută îndeplinește în general criteriul proporționalității. Aceasta adaugă că între instanțele de apel din Regatul Unit au existat interpretări divergente ale jurisprudenței Curții, unele dintre ele punând în aplicare un criteriu referitor la lipsa caracterului vădit inadecvat al deciziei autorităților naționale, altele limitându-se să stabilească dacă, în mod obiectiv, există elemente care să justifice măsura în ceea ce privește obiectivul urmărit.

81. În cadrul repartizării competențelor între Curte, care se pronunță asupra cererii de decizie preliminară în temeiul articolului 267 TFUE, și instanțele naționale, aprecierea finală a proporționalității aparține instanței de trimitere, care este singura competentă să aprecieze situația de fapt cu care este sesizată și să interpreteze legislația națională aplicabilă. Prin urmare, ei îi revine sarcina în ultimă instanță să stabilească dacă măsura națională în discuție în litigiul principal poate garanta îndeplinirea obiectivului și dacă nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv. Cu toate acestea, revine Curții sarcina să furnizeze instanței de trimitere detalii care să o ghideze în interpretarea sa, în special în privința criteriilor pe care trebuie să le ia în considerare pentru a-și formula aprecierea.

82. Trei motive par să justifice faptul că respectivul control jurisdicțional al proporționalității măsurii prezintă o anumită reținerere.

83. În primul rând, trebuie amintit că este de competența statelor membre să decidă cu privire la nivelul la care înțeleg să asigure protecția sănătății publice, precum și la modul în care trebuie atins acest nivel. Întrucât nivelul menționat poate varia de la un stat membru la altul, este necesar să se recunoască statelor membre o marjă de apreciere<sup>57</sup>. Această marjă de apreciere se traduce în mod necesar printr-o anumită flexibilizare a controlului, ce reflectă preocuparea instanței naționale de a nu efectua ea însăși o apreciere în locul autorităților naționale.

84. În al doilea rând, este necesar să se integreze complexitatea aprecierilor ce trebuie efectuate și marja de incertitudine care există cu privire la efectele unor măsuri precum cele în discuție în litigiul principal.

85. În al treilea rând, Lord Advocate a arătat în observațiile scrise că Legea din 2012 impune ca miniștrii scoțieni să evalueze efectul stabilirii unui MPU și să întocmească un raport în termen de cinci ani de la intrarea în vigoare a reglementării în discuție în litigiul principal, care își va înceta în orice caz efectele după șase ani dacă Parlamentul scoțian nu decide să o mențină. Considerăm că caracterul oarecum experimental sau temporar al acestei reglementări constituie un element care trebuie luat în considerare de instanța națională, întrucât pare să consacre, anticipat, modificarea reglementării menționate dacă se dovedește că motivele care au condus la adoptarea sa au fost modificate.

86. Totuși, marja de apreciere lăsată statelor membre nu poate avea ca efect lipsirea de efecte de către acestea a principiului liberei circulații a mărfurilor. Întrucât articolul 36 TFUE prevede o excepție de la acest principiu, revine autorităților naționale, chiar și atunci când dispun de o marjă de apreciere, sarcina de a demonstra că măsura respectă principiul proporționalității. Dacă această marjă de apreciere poate fi mai mare sau mai redusă conform intereselor legitime în cauză, astfel încât este dificil să se facă generalizări în privința intensității controlului pe care instanța națională trebuie să îl efectueze, considerăm că nu ne putem mulțumi cu simpla demonstrație a caracterului vădit disproportionat al măsurii, ceea ce, în cele din urmă, ar conduce la inversarea sarcinii probei.

87. În plus, indiferent de gradul marjei de apreciere, motivele justificative ce pot fi invocate de un stat membru trebuie să fie totuși însoțite de probe adecvate sau de o analiză a aptitudinii și a proporționalității măsurii restrictive adoptate de acest stat, precum și de elementele precise ce permit susținerea argumentației<sup>58</sup>.

88. Prin urmare, ne propunem să răspundem la cea de a patra întrebare că, pentru a aprecia dacă o măsură respectă principiul proporționalității, revine instanței naționale sarcina de a verifica dacă elementele de probă pe care statul membru trebuie să i le prezinte permit în mod rezonabil să se considere că mijloacele alese pot atinge obiectivul urmărit și dacă, recurgând la această opțiune, statul membru nu și-a depășit marja de apreciere.

– Cu privire la cea de a șasea întrebare

89. Prin intermediul celei de a șasea întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă gradul în care măsura națională afectează libera circulație a mărfurilor trebuie luat în calcul pentru aprecierea proporționalității.

57 — A se vedea în acest sens Hotărârile Blanco Pérez și Chao Gómez (C-570/07 și C-571/07, EU:C:2010:300, punctul 44 și jurisprudența citată), Comisia/Franța (C-89/09, EU:C:2010:772, punctul 42), Susisalo și alții (C-84/11, EU:C:2012:374, punctul 28), Ottica New Line di Accardi Vincenzo (C-539/11, EU:C:2013:591, punctul 44), Venturini și alții (C-159/12-C-161/12, EU:C:2013:791, punctul 59), precum și Sokoll-Seebacher (C-367/12, EU:C:2014:68, punctul 26).

58 — A se vedea Hotărârea Comisia/Belgia (C-227/06, EU:C:2008:160, punctul 63 și jurisprudența citată).

90. Instanța de trimitere își justifică întrebarea arătând poziția Lord Advocate, care consideră că, în condițiile în care o măsură a fost recunoscută ca o restricție a schimburilor comerciale, orice apreciere asupra naturii și efectelor denaturării concurenței este exclusă din examinarea proporționalității.

91. Dacă este străin testului de adecvare, care presupune să se stabilească că măsura, indiferent de efectul său restrictiv, poate contribui efectiv la atingerea obiectivului urmărit, gradul în care măsura națională afectează libera circulație a mărfurilor trebuie luat în considerare în următoarele două stadii ale controlului proporționalității.

92. Ponderarea pe care o implică principiul proporționalității implică aprecierea caracterului mai mult sau mai puțin restrictiv al măsurii reținute la compararea sa cu măsurile alternative care ar putea fi puse în aplicare. Este vorba, așadar, despre a se verifica dacă nu există o altă măsură care ar permite atingerea aceluiași rezultat cauzând o mai mică atingere liberei circulații a mărfurilor.

93. De asemenea, trebuie ținut cont de gradul obstacolului la examinarea proporționalității *stricto sensu* a măsurii naționale, ce presupune o evaluare comparativă a avantajelor și a dezavantajelor acestei măsuri cercetând în special dacă amploarea restricției aduse schimburilor comerciale în cadrul Uniunii este proporțională cu importanța obiectivelor urmărite și cu beneficiile preconizate.

94. În consecință, este necesar să se răspundă la cea de a șasea întrebare că gradul în care măsura națională afectează libera circulație a mărfurilor trebuie luat în calcul la compararea cu măsurile alternative ce ar permite atingerea aceluiași obiectiv și la evaluarea comparativă a tuturor intereselor aflate în joc.

– Cu privire la cea de a treia întrebare

95. Prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă proporționalitatea unei măsuri naționale trebuie apreciată exclusiv pe baza elementelor de fapt de care dispuneau autoritățile statului membru vizat la data adoptării acestei măsuri și dacă există alte limitări ale competenței instanței naționale.

96. Instanța de trimitere arată că părțile din litigiul principal nu sunt de acord cu privire la momentul în care trebuie apreciată legalitatea măsurii în litigiu și, prin urmare, cu privire la elementele de probă pe care instanța națională le poate examina în cadrul controlului proporționalității. Aceasta arată că respectiva întrebare este decisivă în speță, deoarece are la dispoziție noi studii care nu au putut fi examinate nici de legiuitorul național, nici, pentru unele dintre ele, de instanța de fond.

97. Spre deosebire de Lord Advocate, care susține că instanța națională trebuie să aprecieze legalitatea măsurii la adoptarea sa, din care deduce că nu pot lua în considerare elemente ce nu au fost examinate de legiuitorul național, considerăm, asemenea Scotch Whisky Association și alții, Irlandei, guvernului norvegian, Comisiei și Asociației Europene a Liberului Schimb (AELS), că instanța națională, în circumstanțe precum cele din cauza principală, trebuie să țină seama de toate datele de care dispune la momentul pronunțării, indiferent dacă este vorba de date existente la momentul adoptării măsurii, dar care nu au fost aduse la cunoștința puterii legislative sau de reglementare naționale, ori utilizate de aceasta sau de date ulterioare adoptării măsurii.

98. Un argument în favoarea tezei susținute de Lord Advocate pare să poată fi obținut prin analogie din jurisprudența constantă în temeiul căreia, în cadrul unei acțiuni în anulare, legalitatea unui act al Uniunii trebuie, în principiu, să fie apreciată în funcție de elementele de fapt și de drept existente la data la care a fost adoptat<sup>59</sup>. În temeiul aceleiași jurisprudențe, această legalitate „nu poate depinde de

59 — A se vedea în acest sens în special Hotărârea Parlamentul European/Consiliul (C-540/13, EU:C:2015:224, punctul 35).

evaluările retroactive cu privire la gradul său de eficiență”<sup>60</sup> și, dacă legiuitorul Uniunii este chemat să aprecieze viitoarele efecte ale unei reglementări în condițiile în care aceste efecte nu pot fi prevăzute cu exactitate, evaluarea sa nu poate fi cenzurată decât în situația în care pare a fi vădit eronată, având în vedere elementele de care dispunea la momentul adoptării reglementării în cauză<sup>61</sup>.

99. Cu toate acestea, două argumente convergente ne fac să susținem soluția opusă.

100. Primul argument are legătură cu principiile supremației și efectivității dreptului Uniunii.

101. După cum Curtea a remarcat în Hotărârea Seymour-Smith și Perez<sup>62</sup>, cerințele dreptului Uniunii trebuie respectate „în orice moment relevant, fie că este momentul adoptării unei măsuri, al punerii în aplicare a acesteia sau al aplicării sale în speță”<sup>63</sup>.

102. Rezultă din această jurisprudență că controlul legalității măsurilor luate de autoritățile naționale pentru motivele de interes public enumerate la articolul 36 TFUE nu trebuie să aibă un caracter static, ci dinamic, deoarece implică, cum este cazul în cauza principală, luarea în considerare a datelor ce pot evolua în timp în funcție de numeroși parametri sociali, precum obiceiurile consumului de alcool sau veniturile cumpărătorilor, sau de stadiul cunoștințelor științifice privind fenomenul studiat.

103. Curtea a statuat, de altfel, că, atunci când un stat membru adoptă o reglementare națională care se inserează în cadrul unei politici de protecție a sănătății umane și animale, trebuie să revadă această reglementare dacă motivele care au condus la adoptarea acesteia par să se fi modificat în special în urma evoluției datelor disponibile rezultate din cercetarea științifică<sup>64</sup>.

104. Această jurisprudență reflectă jurisprudența cu privire la aplicarea principiului precauției de către instituțiile Uniunii. Deși recunoaște că, atunci când apar incertitudini cu privire la existența sau la importanța riscurilor pentru sănătatea persoanelor, instituțiile Uniunii, aplicând principiul precauției și acțiunii preventive, pot lua măsuri de protecție fără să trebuiască să aștepte ca realitatea și gravitatea acestor riscuri să fie pe deplin demonstrate, Curtea a hotărât, în schimb, că, atunci când elemente noi modifică percepția unui risc sau arată că acest risc poate fi circumscris unor măsuri mai puțin restrictive decât cele existente, revine instituțiilor Uniunii, în special Comisiei, care are puterea de inițiativă, să se asigure că reglementarea este adaptată noilor reguli<sup>65</sup>.

105. Este adevărat că impunerea față de statele membre a unei obligații de adaptare sau de actualizare a reglementării în funcție de evoluția datelor științifice nu înseamnă în mod necesar că o dispoziție depășită ar trebui declarată ilegală și, prin urmare, anulată cu efect retroactiv.

106. Cu toate acestea, trebuie arătat, iar acesta este al doilea argument, că acțiunea având ca obiect controlul legalității intentată de Scotch Whisky Association și alții prezintă, după cum am subliniat anterior, particularitatea că a fost introdusă împotriva unei legi care nu a intrat încă în vigoare și a unui decret care este în stadiul de simplu proiect.

60 — A se vedea în special Hotărârea Billerud Karlsborg și Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, punctul 37).

61 — *Idem*.

62 — C-167/97, EU:C:1999:60.

63 — Punctul 45.

64 — A se vedea în acest sens Hotărârea Mirepoix (54/85, EU:C:1986:123, punctul 16), în care se reține că autoritățile statului membru importator sunt obligate să reexamineze o interdicție de utilizare a unui pesticid sau o tărie un conținut maxim prescris dacă constată că motivele ce au condus la adoptarea unor astfel de măsuri au fost modificate.

65 — A se vedea Hotărârea Agrarproduktion Staebelow (C-504/04, EU:C:2006:30, punctul 40).

107. În aceste împrejurări deosebite, este logic să se rețină ca moment relevant pentru aprecierea conformității cu dreptul Uniunii atunci când instanța națională se pronunță. Reținerea datei adoptării reglementării nu are sens, deoarece decretul, care este totuși parte integrantă din reglementarea a cărei conformitate cu dreptul Uniunii este contestată, nu a fost încă adoptat. Reținerea datei aplicării acestei reglementări în speță nu este nici ea posibilă, deoarece reglementarea nu a fost încă aplicată.

108. În concluzie, instanța națională trebuie să examineze toată documentația relevantă existentă la momentul la care se pronunță. Pe de altă parte, nu există restricții deosebite ale competenței instanței naționale de a examina aceste documente, altele decât cele rezultate din aplicarea principiului contradictorialității și, sub rezerva principiilor echivalenței și efectivității, dispozițiile procedurale naționale ce reglementează prezentarea probelor în procedurile judiciare.

109. Propunem, în consecință, să se răspundă la cea de a treia întrebare că, atunci când, în împrejurări precum cele din acțiunea principală, este sesizată cu o acțiune având ca obiect controlul legalității unei reglementări naționale ce nu a intrat încă în vigoare și rămâne, în parte, în stadiul de simplu proiect, instanța națională, pentru a aprecia proporționalitatea acestei reglementări cu obiectivul urmărit, trebuie să examineze nu numai elementele de care dispun autoritățile naționale și pe care le-au examinat la elaborarea reglementării respective, ci și ansamblul de elemente de fapt existente la data la care se pronunță. Nu există restricții speciale ale competenței instanței naționale de a examina aceste documente, precum și pe cele rezultate din aplicarea principiului contradictorialității și, sub rezerva principiilor echivalenței și efectivității, a dispozițiilor procedurale naționale ce reglementează prezentarea probelor în procedurile judiciare.

110. Să revenim acum la punerea în aplicare efectivă a controlului proporționalității.

ii) Punerea în aplicare a controlului proporționalității

111. Este necesar să se examineze împreună, prin prisma conexității lor, a doua și a cincea întrebare adresate de instanța de trimitere.

112. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă și, în cazul unui răspuns afirmativ, în ce condiții un stat membru, pentru atingerea obiectivului combaterii a abuzului de alcool, care este inclus în cel al protecției a sănătății publice, poate opta pentru o reglementare care impune un preț minim de vânzare cu amănuntul a băuturilor alcoolice, ce denaturează schimburile comerciale în cadrul Uniunii și concurența, în schimbul unei impozitări sporite a acestor produse.

113. Prin intermediul celei de a cincea întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă o măsură ce permite atingerea aceluiași obiectiv ca și reglementarea în discuție în litigiul principal, mai puțin restrictivă pentru libera circulație a mărfurilor, poate fi refuzată pentru motivul că poate oferi avantaje suplimentare și poate îndeplini un obiectiv mai larg și general.

114. Observăm că aceste întrebări privesc exclusiv al doilea test al controlului proporționalității, ce constă în a se aprecia dacă măsura națională nu poate fi înlocuită cu o măsură alternativă la fel de utilă, dar care să afecteze mai puțin libera circulație a mărfurilor. Cu toate acestea, din decizia de trimitere reiese că instanța națională are îndoieli în special în privința obiectivului precis al reglementării în discuție în litigiul principal și a capacității sale de a atinge scopul urmărit. Pentru a oferi un răspuns util, considerăm că este necesar să facem unele precizări cu privire la aceste întrebări.

– Identificarea obiectivului reglementării în discuție în litigiul principal

115. Este important să se identifice obiectivul urmărit de măsura în discuție în litigiul principal pentru a se stabili dacă este proporțională cu acest obiectiv.

116. Instanța de trimitere arată că măsurile în litigiu au fost prezentate în notele explicative ce însoțesc proiectul de lege prezentat Parlamentului scoțian ca având ca scop punerea în aplicare a unor strategii și intervenții atât generale, cât și specifice, vizând populația în general, precum și, în special, consumatorii al căror consum este „nociv”, și anume consumul mai mare de 50 de unități de alcool pe săptămână pentru bărbați, respectiv mai mare de 35 de unități de alcool pe săptămână pentru femei. Cu toate acestea, ea menționează în plus că un studiu mai recent transmis Parlamentului scoțian, intitulat „Business and Regulatory Impact Assessment” (studiu de impact al reglementării privind întreprinderile), enumeră printre obiectivele acestor măsuri combaterea consumului „periculos”, acesta fiind definit pentru bărbați ca reprezentând mai mult de 21 de unități de alcool pe săptămână, iar pentru femei mai mult de 14 unități de alcool pe săptămână. Acest studiu concluzionează că stabilirea unui preț minim permite atingerea obiectivului de reducere a consumului de băuturi alcoolice la prețuri mici în raport cu tăria alcoolului, băutorii cu consum periculos sau nociv fiind mai afectați decât cei cu consum moderat în ceea ce privește cantitatea consumată, sumele cheltuite și beneficiile obținute din reducerea atingerilor aduse sănătății. Curtea de Sesiune observă însă că, atunci când măsurile au fost comunicate Comisiei în aplicarea Directivei 98/34/CE<sup>66</sup>, au fost prezentate ca vizând băutorii cu un consum periculos sau nociv.

117. Ambiguitatea ce se desprinde din această evoluție în prezentarea obiectivelor măsurii de către autoritățile naționale nu este clarificată de observațiile scrise ale Lord Advocate, deoarece, reamintind că o măsură de stabilire a unui MPU este introdusă pentru atingerea dublului obiectiv, pe de o parte, de a viza partea populației a cărei sănătate este cel mai mult în pericol și, pe de altă parte, de a avea un efect pozitiv asupra sănătății întregii populații, recunoaște că justificarea unei asemenea măsuri se bazează numai pe primul din aceste obiective.

118. Această ambiguitate persistentă dă impresia regretabilă că obiectivul de reducere a consumului de alcool, în general, este omis în mod voluntar pentru ca măsura în litigiu să poată trece mai ușor testul necesității, atunci când este comparată cu o măsură fiscală ce conduce la o creștere generalizată a prețului băuturilor alcoolice.

119. Reamintim că revine în cele din urmă chiar instanței naționale, singura competentă să aprecieze situația de fapt cu care este sesizată și să interpreteze legislația națională aplicabilă, sarcina de a identifica obiectivul urmărit<sup>67</sup>.

120. În speță, îi va reveni sarcina de a aprecia dacă măsura urmărește un dublu obiectiv general și țintă sau urmărește exclusiv un obiectiv țintă, precizându-se de altfel că aceste obiective, departe de a fi contradictorii, pot fi perfect complementare. Pentru a oferi instanței de trimitere un răspuns util care să îi permită să soluționeze litigiul principal, vom examina aceste două ipoteze în cele ce urmează.

66 — Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 22 iunie 1998 de stabilire a unei proceduri pentru furnizarea de informații în domeniul standardelor și reglementărilor tehnice (JO L 204, p. 37).

67 — A se vedea în acest sens Hotărârile Petersen (C-341/08, EU:C:2010:4, punctul 42 și jurisprudența citată), precum și Vital Pérez (C-416/13, EU:C:2014:2371), în care Curtea a decis că, în lipsa unei precizări a reglementării naționale în cauză cu privire la obiectivul urmărit, trebuie ca alte elemente, deduse din contextul general al măsurii respective, să permită identificarea obiectivului pe care se întemeiază aceasta din urmă în vederea exercitării unui control jurisdicțional cu privire la legitimitatea sa, precum și cu privire la caracterul corespunzător și necesar al mijloacelor utilizate pentru realizarea acestui obiectiv (punctul 62 și jurisprudența citată).

– Capacitatea măsurii de a atinge obiectivul urmărit

121. Restricțiile impuse de statele membre trebuie să treacă mai întâi de testul de competență, fiind adecvate pentru a garanta atingerea obiectivului urmărit.

122. În acest context, reiese dintr-o jurisprudență constantă că o reglementare națională este adecvată pentru a garanta realizarea obiectivului invocat numai în cazul în care răspunde în mod efectiv intenției de realizare a acestuia în mod coerent și sistematic”<sup>68</sup>.

123. Din jurisprudența Curții rezultă de asemenea că statului membru care intenționează să se prevaleze de un obiectiv de natură să legitimizeze un obstacol îi revine obligația de a furniza instanței sesizate pentru a se pronunța asupra acestei probleme toate elementele de natură să îi permită să se asigure că reglementarea națională îndeplinește cu adevărat cerințele ce decurg din principiul proporționalității<sup>69</sup>.

124. Lord Advocate susține că MPU va avea un efect direct numai asupra produselor vândute cu amănuntul sub MPU și că, fiind un efect progresiv, produsele cu cele mai mici costuri pe unitate de alcool vor face obiectul celor mai mari creșteri.

125. Guvernul polonez consideră că nu există elemente obiective și dovedite științific care să confirme faptul că persoanele cu un consum periculos sau nociv de alcool ar consuma în procent majoritar băuturi alcoolice ieftine în raport cu tăria alcoolului. În opinia acestui guvern, legislația scoțiană nu va afecta decât persoanele cu venituri mici și nu va avea, în schimb, nicio incidență asupra consumului de alcool în rândul persoanelor cu venituri mari, deși acestea au chiar mai adesea decât persoanele cu venituri mici un consum periculos sau nociv de alcool. Guvernul menționat deduce că obiectivul urmărit de autoritățile scoțiene nu va fi atins în mod eficient.

126. Comisia consideră că, ținând seama de importanta marjă de apreciere a statelor membre în această privință, MPU nu este o măsură evident nerezonabilă în cadrul unei campanii de reducere a consumului de alcool, în general, sau a persoanelor cu consum periculos, chiar nociv, în special.

127. Având în vedere, pe de o parte, marja de apreciere recunoscută statelor membre nu numai în alegerea atingerii unui anumit obiectiv în materia politicii de sănătate publică, ci și în definirea măsurilor prin care îl pot atinge, și, pe de altă parte, controversalele științifice, semnalate de instanța de trimitere<sup>70</sup>, în ceea ce privește elasticitatea cererii față de prețuri sau fiscalitate și, prin urmare, incertitudinile privind eficacitatea politicilor publice care se bazează pe un control al prețurilor sau o impozitare mai ridicată a băuturilor alcoolice pentru reducerea consumului, considerăm că este rezonabil ca aceste state să aprecieze că o astfel de măsură precum stabilirea unui MPU poate fi adecvată pentru atingerea obiectivelor evocate anterior.

128. În schimb, considerăm discutabil caracterul coerent și sistematic al acestei măsuri.

129. În această privință, din decizia de trimitere reiese că, potrivit rezultatelor studiilor efectuate asupra veniturilor și averii persoanelor cu un consum periculos sau nociv, acest tip de consum, precum consumul în general de băuturi alcoolice de altfel, pare să crească odată cu veniturile, deoarece, în special, dacă în rândul populației cu veniturile cele mai mici, 4,8 % dintre băutori au un consum nociv și 10,9 % un consum periculos, aceste cifre ajung la 7,7 % și, respectiv, 25,7 % pentru partea din populație cu venituri mai ridicate.

68 — A se vedea prin analogie Hotărârea *Berlington Hungary și alții* (C-98/14, EU:C:2015:386, punctul 64 și jurisprudența citată).

69 — *Ibidem* (punctul 65).

70 — A se vedea punctul 20 din decizia de trimitere.

130. În plus, conform datelor bazate pe cumpărarea de băuturi alcoolice efectuate în Anglia și în Țara Galilor la un preț mai mic de 0,45 GBP, și nu la un preț de 0,50 GBP, reținut în cele din urmă de reglementarea în litigiu, cantitatea celor mai ieftine băuturi alcoolice cumpărate săptămânal se diminuează pe măsură ce cresc veniturile celor cu un consum periculos sau nociv.

131. Instanța de trimitere adaugă că din rezultatele aceluiași studiu reiese că respectivul consum anual de alcool s-ar putea reduce cu 300 unități de alcool pe an pentru categoria consumatorilor cu un consum nociv din rândul celor cu cele mai mici venituri, în timp ce pentru consumatorii cu cele mai ridicate venituri s-ar reduce doar cu 34 de unități. Această reducere ar fi de 42 de unități de alcool pentru categoria de consumatori cu un consum periculos din rândul celor cu cele mai mici venituri, în timp ce consumul ar crește în mod curios cu 5 unități pentru consumatorii cu cele mai ridicate venituri.

132. Astfel, potrivit datelor analizate de instanța de trimitere, dacă stabilirea unui preț minim pare să reducă consumul de alcool în cazul băutorilor cu consum periculos sau nociv, efectul ar fi totuși mult mai important în categoria consumatorilor cu venituri mici decât în rândul consumatorilor cu cele mai mari venituri.

133. Ca răspuns la întrebările scrise adresate de Curte, Lord Advocate a explicat că un studiu suplimentar efectuat asupra consumului de băuturi alcoolice în Scoția la un preț mai mic de 0,50 GBP ar demonstra că respectivul consum de băuturi alcoolice cumpărate la un preț pe unitate de alcool mai mic de 0,50 GBP ar fi mult mai important pentru băutorii cu un consum periculos sau nociv și care trăiesc în sărăcie decât pentru băutorii cu un astfel de consum, dar care nu trăiesc în sărăcie<sup>71</sup>.

134. Pe de altă parte, referindu-se la mai multe studii realizate atât la nivel scoțian, cât și nivelul Regatului Unit și la nivel internațional, acesta a susținut că există dovezi că tinerii consumatori de alcool, consumatorii de alcool ocazionali și cei cu un consum de alcool nociv au tendința să aleagă băuturile cele mai puțin costisitoare. În paralel, el au subliniat că în Regatul Unit alcoolul a devenit mult mai abordabil astăzi decât în anul 1980 și că consumul de bere, vin și băuturi spirtoase a crescut din 1994 cu 45 % în localurile din afara sectorului horeca, în timp ce, în sectorul horeca, vânzările au scăzut cu aproape 40 %. În opinia sa, explicația trebuie căutată în faptul că marii consumatori de alcool, care caută cea mai mare cantitate de băuturi la prețuri mici în raport cu tăria alcoolului, și-au modificat comportamentele astfel încât să consume cât mai mult posibil de sumele de care dispuneau. Stabilirea unui MPU ar prezenta, așadar, avantajul de a împiedica marii consumatori de alcool să caute alternative mai puțin costisitoare pentru a-și menține nivelul de consum actual.

135. Am fost convinși, în cele din urmă, de explicațiile detaliate furnizate de Lord Advocate ca răspuns la solicitarea Curții, precum și în cadrul ședinței și considerăm că acesta justifică faptul că măsura răspunde obiectivului de combatere a abuzului de alcool în mod coerent și sistematic arătând în special că se înscrie într-o strategie mai generală ce vizează combaterea ravagiilor provocate de alcool, care cuprinde alte măsuri precum interdicția ofertelor promoționale specifice, și că orientarea către băuturile alcoolice la prețuri mici se poate justifica prin simplul fapt că băutorii cu un consum periculos sau nociv, printre care sunt în special tinerii, a căror protecție este urmărită, în mod legitim, cu prioritate, consumă cel mai adesea această categorie de băuturi.

71 — 59 % dintre băutorii cu un consum periculos și 63 % dintre cei cu un consum nociv consumă băuturi alcoolice cumpărate la un preț pe unitate de alcool mai mic de 0,50 GBP deoarece trăiesc în sărăcie, în timp ce aceste cifre sunt de 45 % și, respectiv, 42 % pentru persoanele care nu trăiesc în sărăcie.

– Necesitatea măsurii

136. Se pune problema de a se stabili dacă obiectivul de protecție a sănătății publice urmărit de autoritățile scoțiene nu ar putea fi atins, într-un mod mai puțin restrictiv și la fel de eficient, printr-o măsură fiscală. Cu alte cuvinte, o impozitare sporită a băuturilor alcoolice ar permite atingerea aceluiași obiectiv ca și o reglementare care impune un preț minim aducând mai puțin restricții schimburilor comerciale. Pentru a răspunde tuturor întrebărilor adresate de instanța de trimitere, trebuie să se stabilească, pe de altă parte, în cazul unui răspuns afirmativ, dacă această alternativă mai puțin restrictivă poate fi respinsă pentru motivul că poate aduce avantaje suplimentare și poate atinge un obiectiv mai larg și general.

137. Susținută de Scotch Whisky Association și alții și de guvernele bulgar, polonez și portughez, opinia conform căreia creșterea accizelor asupra produselor alcoolice ar fi o măsură mai adecvată își poate găsi un sprijin în jurisprudența Curții cu privire la prețurile minime de vânzare cu amănuntul pentru produsele din tutun prelucrat, deoarece, în mai multe hotărâri, Curtea a decis că obiectivul de protecție a sănătății publice putea fi urmărit în mod adecvat printr-o impozitare sporită a acestor produse care ar apăra principiul formării libere a prețurilor.

138. Cu toate acestea, Lord Advocate și AELS, susținători ai opiniei opuse, arată că jurisprudența cu privire la tutun nu poate fi transpusă băuturilor alcoolice, întrucât se bazează pe luarea în considerare a dispozițiilor speciale cuprinse în Directiva 95/59/CE<sup>72</sup> și întrucât, în timp ce obiectivul de reducere a consumului de tutun este un obiectiv universal, vizând întreaga populație, obiectivul stabilirii unui MPU este diferit, fiind vorba nu de reducerea consumului global, ci de atingerea obiectivului țintă de reducere a consumului de alcool în rândul băutorilor cu un consum periculos sau nociv.

139. În ceea ce privește guvernul finlandez și Comisia, acestea sunt de părere că alegerea între stabilirea unui preț minim și impozitarea ridicată depinde de marja de apreciere de care dispun statele membre pentru a decide nivelul la care înțeleg să asigure protecția sănătății publice, precum și modul în care acest nivel trebuie atins.

140. Referindu-se la abordarea Curții în jurisprudența sa cu privire la produsele din tutun, instanța de trimitere consideră că obiectivul de protecție a sănătății urmărit de reglementarea în discuție în cauza principală ar putea fi atins prin adoptarea unei măsuri fiscale ce ar avea un efect mai puțin restrictiv asupra schimburilor comerciale dintre statele membre, ar denatura mai puțin concurența și ar prezenta, în plus, avantajul de a conduce la o creștere generală a prețului băuturilor alcoolice, ce ar putea genera o scădere a consumului și a costurilor sociale aferente.

141. Numai în ipoteza în care statul membru dispune de alegerea între diferite măsuri capabile să atingă același scop are obligația să recurgă la măsura ce afectează cel mai puțin libertatea schimburilor comerciale în cadrul Uniunii.

142. Înainte de a se examina dacă o măsură fiscală se dovedește capabilă să atingă obiectivul de protecție a sănătății urmărit de reglementarea în discuție în litigiul principal și dacă are efecte mai puțin restrictive asupra liberei circulații a mărfurilor, trebuie să se verifice dacă dreptul Uniunii permite unui stat membru să recurgă la o astfel de măsură.

72 — Directiva Consiliului din 27 noiembrie 1995 privind alte impozite decât impozitele pe cifra de afaceri care afectează consumul de tutun prelucrat (JO L 291, p. 40).

143. În această privință, este suficient să se constate că Directivele 92/83/CEE<sup>73</sup> și 92/84/CEE<sup>74</sup> se limitează să impună statelor membre obligația de a aplica accize minime. Acestea mențin, în consecință, o marjă de apreciere suficientă pentru o creștere generală a accizelor pentru a urmări în special atingerea obiectivelor specifice de sănătate publică, cu condiția ca sistemul de impozitare pe care îl pun în aplicare în acest scop să poată fi considerat compatibil cu articolul 110 TFUE, ceea ce presupune adaptarea acestuia astfel încât să excludă, în orice situație, impozitarea mai ridicată a produselor importate comparativ cu produsele naționale și, în consecință, să nu aibă efecte discriminatorii.

144. Rămâne de stabilit dacă o impozitare sporită a băuturilor alcoolice constituie o măsură mai puțin restrictivă.

145. În ceea ce privește produsele din tutun, Curtea a statuat în mod repetat că reglementarea fiscală constituie un instrument important și eficient de combatere a consumului acestor produse și, prin urmare, de protecție a sănătății publice și că obiectivul stabilirii unor prețuri mai ridicate ale acestor produse poate fi atins în mod adecvat printr-o impozitare sporită a acestora, creșterea accizelor trebuind să se concretizeze mai devreme sau mai târziu printr-o majorare a prețurilor de vânzare cu amănuntul, fără să afecteze libertatea stabilirii prețurilor<sup>75</sup>.

146. Această jurisprudență este aplicabilă reglementării în discuție în litigiul principal privind prețul băuturilor alcoolice?

147. Cele două argumente evocate de Lord Advocate și de AELS pentru a se opune acestei transpuneri, întemeiate, pe de o parte, pe dispozițiile speciale cuprinse în Directiva 95/59 și, pe de altă parte, pe caracterul țintă al obiectivului de a reduce consumul de alcool urmărit de reglementarea în discuție în litigiul principal, care nu ar viza decât băutorii cu un consum periculos sau nociv, nu sunt convingătoare.

148. În primul rând, este necesar să se arate că în, Hotărârea Comisia/Grecia<sup>76</sup>, privind o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, Curtea, după ce a constatat că măsurile naționale erau contrare Directivei 95/59, le-a examinat totuși în privința unei eventuale justificări potrivit articolului 36 TFUE pentru a concluziona că obiectivul de protecție a sănătății publice putea fi urmărit în mod adecvat printr-o impozitare sporită a produselor din tutun prelucrat care ar apăra principiul stabilirii libere a prețurilor. Astfel, chiar și într-un domeniu care nu este reglementat de o dispoziție de drept derivat ce prevede în mod expres principiul stabilirii libere a prețurilor, o impozitare crescută ce restrânge cât de puțin schimburile comerciale permițând atingerea obiectivului urmărit este de preferat unei măsuri de stabilire a unui preț minim, ce constituie un obstacol mai important.

149. În al doilea rând, presupunând că obiectivul reglementării în discuție în litigiul principal este în mod real circumscris combaterii consumului periculos și nociv de băuturi alcoolice, ceea ce revine instanței de trimitere să verifice, considerăm că incumbă autorilor acestei reglementări să demonstreze că o impozitare sporită nu permite atingerea acestui obiectiv țintă. Ori, aceștia nu prezintă elemente de probă serioase care să demonstreze, după cum susțin, că o impozitare sporită ar avea un impact „disproporționat” în raport cu obiectivul vizat. Trebuie să se constate că aceștia susțin, în principal, că o astfel de măsură ar afecta „inutil” băutorii cu un consum moderat care nu sunt expuse aceluiași nivel de risc. Asemeni instanței de trimitere, nu înțelegem în ce mod acest efect colateral al unei creșteri generalizate a impozitelor ar fi negativ în cadrul combaterii consumului de alcool periculos sau nociv,

73 — Directiva Consiliului din 19 octombrie 1992 privind armonizarea structurilor accizelor la alcool și băuturi alcoolice (JO L 316, p. 21).

74 — Directiva Consiliului din 19 octombrie 1992 privind apropierea ratelor accizelor la alcool și la băuturi alcoolice (JO L 316, p. 29).

75 — A se vedea în ultimă instanță Hotărârea Comisia/Franța (C-197/08, EU:C:2010:111, punctul 52).

76 — C-216/98, EU:C:2000:571.

dat fiind că, în plus, studiile științifice par să demonstreze că consumul periculos sau nociv crește pe măsură ce cresc veniturile consumatorilor, în timp ce, în același timp, cantitatea celor mai ieftine băuturi alcoolice cumpărate săptămânal se micșorează pe măsură ce cresc veniturile persoanelor cu un consum periculos sau nociv.

150. În ipoteza în care reglementarea în discuție în litigiul principal urmărește atât obiectivul combaterii consumului periculos sau nociv de alcool, cât și obiectul mai general al combaterii abuzului de alcool, împrejurarea că măsura alternativă a impozitării mai mari poate avea avantaje suplimentare, contribuind la realizarea acestui obiectiv general, ar constitui chiar un element determinant care justifică reținerea acestei măsuri mai degrabă decât MPU.

151. Deși, în ultimă instanță, revine instanței naționale sarcina de a identifica obiectivele exacte ale măsurii preconizate, de a examina avantajele și dezavantajele unei măsuri de impozitare mai ridicată și de a cerceta dacă această alternativă prezintă un raport mai bun între costuri și beneficii decât stabilirea unui preț minim, avem sentimentul că este dificil de justificat, din perspectiva principiului proporționalității, reglementarea în litigiu care ni se pare a fi mai puțin coerentă și eficientă decât o măsură de taxare sporită și care poate chiar să fie percepută ca discriminatorie.

152. În consecință, propunem să se răspundă la a doua și la a cincea întrebare că un stat membru, pentru a atinge obiectivul de combatere a abuzului de alcool, ce se înscrie în obiectivul de protecție a sănătății publice, poate opta pentru o reglementare ce impune un preț minim de vânzare cu amănuntul a băuturilor alcoolice, care restrânge schimburile comerciale în cadrul Uniunii și denaturează concurența, în schimbul unei impozitări mai ridicate a acestor produse, numai în situația în care demonstrează că măsura reținută prezintă mai multe avantaje sau mai puține dezavantaje în raport cu măsura alternativă. Împrejurarea că măsura alternativă a impozitării mai mari poate avea avantaje suplimentare, contribuind la obiectivul general al combaterii abuzului de alcool, nu justifică neluarea acestei măsuri, în favoarea măsurii MPU.

#### IV – Concluzie

153. Având în vedere considerațiile precedente, propunem Curții să răspundă după cum urmează la întrebările adresate de Curtea de Sesiune:

- „1) Regulamentul (UE) nr. 1308/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de instituire a unei organizări comune a piețelor produselor agricole și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 922/72, (CEE) nr. 234/79, (CE) nr. 1037/2001 și (CE) nr. 1234/2007 ale Consiliului trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care prevede un preț minim de vânzare cu amănuntul pentru vin în funcție de cantitatea de alcool din produsul vândut, cu condiția ca această reglementare să fie justificată de obiectivele de protecție a sănătății umane și în special de cel de combatere a abuzului de alcool, și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv.
- 2) Pentru a aprecia dacă o măsură respectă principiul proporționalității, revine instanței naționale sarcina:
  - să verifice dacă elementele de probă pe care statul membru trebuie să i le prezinte permit în mod rezonabil să se considere că mijloacele alese sunt capabile să atingă obiectivul urmărit și dacă, recurgând la această opțiune, statul membru nu și-a depășit marja de apreciere și
  - să ia în considerare gradul în care această măsură ar putea afecta libera circulație a mărfurilor în comparație cu măsurile alternative care ar permite atingerea aceluiași obiectiv și cu aprecierea tuturor intereselor în cauză.

- 3) Atunci când, în împrejurări precum cele din acțiunea principală, este sesizată cu o acțiune având ca obiect controlul legalității unei reglementări naționale ce nu a intrat încă în vigoare și rămâne, în parte, în stadiul de simplu proiect, instanța națională, pentru a aprecia proporționalitatea acestei reglementări cu obiectivul urmărit, trebuie să examineze nu numai elementele de care dispun autoritățile naționale și pe care le-au examinat la elaborarea reglementării menționate, ci și ansamblul elementelor de fapt existente la data la care se pronunță. Nu există restricții speciale ale competenței instanței naționale de a examina aceste documente, altele decât cele rezultate din aplicarea principiului contradictorialității și, sub rezerva principiilor echivalenței și efectivității, a dispozițiilor procedurale naționale ce reglementează prezentarea probelor în procedurile judiciare.
- 4) Articolele 34 TFUE și 36 TFUE trebuie interpretate în sensul că se opun ca un stat membru, pentru atingerea obiectivului de combatere a abuzului de alcool, care se înscrie în obiectivul de protecție a sănătății publice, să opteze pentru o reglementare ce impune stabilirea unui preț minim de vânzare cu amănuntul pentru băuturile alcoolice, în locul unei impozitări mai ridicate a acestor produse, ce restrânge mai puțin schimburile comerciale în cadrul Uniunii, cu excepția situației în care acest stat demonstrează că măsura aleasă prezintă mai multe avantaje sau mai puține dezavantaje decât măsura alternativă. Împrejurarea că măsura alternativă a impozitării mai mari poate avea avantaje suplimentare, contribuind la obiectivul general al combaterii abuzului de alcool, nu justifică neluarea acestei măsuri, în favoarea măsurii de stabilire a unui preț minim.”