Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
YVES BOT
prednesené 3. septembra 2015 [1]

Vec C-333/14

The Scotch Whisky Association a i.
proti
The Lord Advocate,
The Advocate General for Scotland

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Court of Session (Škótsko, Spojené kráľovstvo)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania — Voľný pohyb tovaru — Množstevné obmedzenia — Opatrenia s rovnocenným účinkom — Vnútroštátna právna úprava stanovujúca minimálnu maloobchodnú cenu alkoholických nápojov — Odôvodnenie — Ochrana zdravia — Proporcionalita“

1. S cieľom znížiť spotrebu alkoholu prijal škótsky parlament 24. mája 2012 Alcohol (Minimum Pricing) (Scotland) Act 2012 [zákon z roku 2012 o alkohole (jeho minimálnej cene)] [2], ktorý zakazuje predaj alkoholu za nižšiu cenu, než je minimálna cena vypočítaná v závislosti od obsahu alkoholu. Scottish Ministers (škótski ministri) po prijatí tohto zákona vydali Alcohol (Minimum Price per Unit) (Scotland) Order 2013 [vyhláška z roku 2013 o alkohole (jeho minimálnej jednotkovej cene)] [3], ktorou sa minimálna cena za jednotku alkoholu [4] („minimum price per unit“) [5] stanovuje na 0,50 libry šterlingov (GBP).

2. V rámci sporu, v ktorom sú účastníkmi konania na jednej strane tri združenia výrobcov alkoholických nápojov, a to The Scotch Whisky Association, Confédération européenne des producteurs de spiritueux a Comité européen des entreprises des vins (CEEV), [6] a Lord Advocate a Advocate General for Scotland na druhej strane, podal Court of Session na Súdny dvor návrh na začatie prejudiciálneho konania s otázkou, či je zavedenie minimálnej ceny zlučiteľné s nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1308/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa vytvára spoločná organizácia trhov s poľnohospodárskymi výrobkami, a ktorým sa zrušujú nariadenia Rady (EHS) č. 922/72, (EHS) č. 234/79, (ES) č. 1037/2001 a (ES) č. 1234/2007, [7] na jednej strane a s článkami 34 ZFEÚ a 36 ZFEÚ na druhej strane.

1 — Jazyk prednesu: francúzština.
2 — Ďalej len „zákon z roku 2012“.
3 — Ďalej len „návrh vyhlášky z roku 2013“.
4 — Jednotka alkoholu zodpovedá 10 mililitrom čistého alkoholu.
5 — Ďalej len „MPU“.
6 — Ďalej len „The Scotch Whisky Association a i.“.
7 — Ú. v. EÚ L 347, s. 671; ďalej len „nariadenie o SOT“.

3. V týchto návrhoch najprv preskúmam zlučiteľnosť spornej právnej úpravy s nariadením o SOT. V tomto smere konštatujem, že uvedené nariadenie treba vykladať v tom zmysle, že nebráni takej vnútroštátnej právnej úprave, aká je predmetom sporu vo veci samej, ktorá stanovuje minimálnu maloobchodnú predajnú cenu vína v závislosti od množstva alkoholu obsiahnutého v predávanom výrobku, pokiaľ je táto právna úprava odôvodnená cieľmi v oblasti ochrany ľudského zdravia, najmä bojom proti zneužívaniu alkoholu, a nejde nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie tohto cieľa.

4. Následne spornú právnu úpravu preskúmam z hľadiska článkov 34 ZFEÚ a 36 ZFEÚ.

5. Najprv konštatujem, že táto právna úprava predstavuje prekážku v zmysle článku 34 ZFEÚ, keďže určití výrobcovia alebo dovozcovia alkoholických nápojov môžu v dôsledku nej prísť o konkurenčnú výhodu, ktorá môže vyplynúť z nižších nadobúdacích cien, a následne uvediem, že pri posudzovaní toho, či je opatrenie v súlade so zásadou proporcionality, vnútroštátnemu súdu prináleží:

— preskúmať, či je na základe dôkazov, ktoré mu musí členský štát predložiť, možné rozumne usúdiť, že zvolené prostriedky sú spôsobilé na dosiahnutie sledovaného cieľa a že členský štát touto voľbou neprekročil svoju právomoc voľnej úvahy, a

— pri porovnávaní s alternatívnymi opatreniami, ktoré by umožnili dosiahnuť ten istý cieľ, a pri zvažovaní všetkých záujmov, ktoré sú v hre, zohľadniť rozsah, v akom toto opatrenie narúša voľný pohyb tovaru.

6. Ďalej konštatujem, že keď vnútroštátny súd prejednáva tak, ako je to v konaní vo veci samej, žalobu o preskúmanie zákonnosti vnútroštátnej právnej úpravy, ktorá ešte nenadobudla účinnosť a sčasti je len vo fáze návrhu, musí pri posudzovaní primeranosti tejto právnej úpravy sledovanému cieľu preskúmať nielen informácie, ktoré vnútroštátne orgány mali k dispozícii a preskúmali pri príprave uvedenej právnej úpravy, ale aj všetky skutkové okolnosti ku dňu jeho rozhodnutia. Ďalej spresním, že právomoc vnútroštátneho súdu preskúmať tieto dôkazy nemá osobitné obmedzenia okrem tých, ktoré vyplývajú z uplatnenia zásady kontradiktórnosti a z vnútroštátnych procesných predpisov upravujúcich predkladanie dôkazov v súdnom konaní s výhradou zásady ekvivalencie a efektivity.

7. Nakoniec uvediem, že členský štát môže v rámci sledovania cieľa spočívajúceho v boji proti zneužívaniu alkoholu, ktorý je súčasťou ochrany verejného zdravia, prijať právnu úpravu stanovujúcu minimálnu maloobchodnú cenu alkoholických nápojov, ktorá obmedzuje obchod v Európskej únii a narúša hospodársku súťaž, namiesto zvýšenia daňového zaťaženia týchto výrobkov, len ak preukáže, že prijaté opatrenie má viac prínosov alebo menej nevýhod ako alternatívne opatrenie. Skutočnosť, že alternatívne opatrenie spočívajúce vo zvýšení daňového zaťaženia môže priniesť viac výhod v tom zmysle, že prispieva k dosiahnutiu všeobecného cieľa boja proti zneužívaniu alkoholu, nie je dôvodom na neuplatnenie tohto opatrenia a uplatnenie opatrenia spočívajúceho v stanovení MPU.

I – **Právny rámec**

A – *Právo Únie*

1. Zmluva o FEÚ

8. Podľa článku 39 ods. 1 písm. c) a e) ZFEÚ je cieľom spoločnej poľnohospodárskej politiky (SPP) stabilizovať trhy a zabezpečiť dodávky spotrebiteľom za primerané ceny.

9. Článok 40 ZFEÚ stanovuje, že na dosiahnutie cieľov uvedených v článku 39 ZFEÚ sa zavedenie spoločná organizácia poľnohospodárskych trhov,[8] ktorá môže zahŕňať najmä „reguláciu cien“.

10. Článok 43 ods. 3 ZFEÚ stanovuje, že Rada Európskej únie na návrh Európskej komisie prijme najmä „opatrenia týkajúce sa stanovovania cien“.

2. SOT

11. Nariadenie o SOT upravuje spoločnú organizáciu trhov, ktorá sa týka najmä vína.

12. Článok 167 tohto nariadenia nazvaný „Pravidlá uvádzania výrobkov na trh na účely zlepšenia a stabilizácie fungovania spoločného trhu s vínom“ vo svojom odseku 1 stanovuje:

„S cieľom zlepšiť a stabilizovať fungovanie spoločného trhu s vínom vrátane trhu s hroznom, muštom a vínom, z ktorých sa toto víno vyrába, môžu producentské členské štáty ustanoviť pravidlá uvádzania na trh na účel regulácie ponuky, najmä prostredníctvom rozhodnutí, ktoré prijali medziodvetvové organizácie uznané podľa článkov 157 a 158.

Takéto pravidlá sú úmerné sledovaným cieľom a:

a) nevzťahujú sa na žiadne operácie po prvom uvedení dotknutého výrobku na trh;

b) neumožňujú stanovenie cien, a to ani orientačných či odporúčaných;

…“

B – *Právo Spojeného kráľovstva*

13. Podľa § 1 ods. 2 zákona z roku 2012 sa alkohol nemôže predávať za nižšiu cenu, než je minimálna cena vypočítaná pomocou vzorca MPU x S x V x 100.[9]

14. Zákon z roku 2012 stanovuje, že legislatívna moc má určiť výšku MPU, ako aj dátum, ku ktorému vstúpi do platnosti.

15. Škótski ministri pripravili návrh vyhlášky z roku 2013, ktorý má schváliť škótsky parlament a ktorý stanovuje výšku MPU na 0,50 GBP.

II – **Spor vo veci samej a návrh na začatie prejudiciálneho konania**

16. The Scotch Whisky Association a i. podali po prijatí zákona z roku 2012 žalobu o preskúmanie zákonnosti („judicial review“) proti tomuto zákonu a návrhu vyhlášky z roku 2013.

17. Court of Session, Outer House, túto žalobu v prvostupňovom konaní zamietol. The Scotch Whisky Association a i. podali odvolanie.

8 — Ďalej len „SOT“.

9 — „S“ označuje obsah alkoholu a „V“ objem alkoholu v litroch.

18. Court of Session, Extra Division, Inner House, rozhodnutím z 3. júla 2015 rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Je pri správnom výklade práva Únie týkajúceho sa spoločnej organizácie trhu s vínom, najmä nariadenia o SOT, dovolené, aby členský štát prijal vnútroštátne opatrenie, ktoré stanovuje minimálnu maloobchodnú cenu vína podľa množstva alkoholu v predávanom výrobku a ktoré sa tak odchyľuje od zásady slobodnej tvorby cien trhovými silami, ktorá je základom trhu s vínom?

2. V prípade, že sa poukazuje na odôvodnenosť vyžadovanú podľa článku 36 ZFEÚ, ak:

— členský štát dospel k záveru, že je v záujme ochrany zdravia ľudí účelné zvýšiť pre spotrebiteľov alebo ich časť náklady na spotrebu tovaru, v tomto prípade alkoholických nápojov, a

— ide o výrobok, vo vzťahu ku ktorému môže členský štát slobodne vyrubiť spotrebnú daň alebo iné dane (vrátane daní alebo poplatkov založených na obsahu alebo objeme alkoholu, na hodnote výrobku alebo na kombinácii týchto daňových opatrení),

je dovolené podľa práva Únie, a ak áno, za akých podmienok, aby členský štát neuplatnil takéto daňové opatrenia zvyšujúce ceny pre spotrebiteľov a prijal namiesto toho legislatívne opatrenia stanovujúce minimálne maloobchodné ceny, ktoré narúšajú obchod a hospodársku súťaž v Únii?

3. Ak má súd členského štátu rozhodnúť, či vnútroštátne legislatívne opatrenie, ktoré predstavuje množstevné obmedzenie obchodu nezlučiteľné s článkom 34 ZFEÚ, môže byť predsa len odôvodnené podľa článku 36 ZFEÚ z dôvodu ochrany ľudského zdravia, musí sa obmedziť len na preskúmanie informácií, dôkazov alebo iných materiálov, ktoré mal zákonodarca k dispozícii a ktoré posudzoval v čase, keď bola právna úprava prijatá? Pokiaľ nie, aké iné obmedzenia sa môžu uplatniť vo vzťahu k právomoci súdu posudzovať všetky materiály alebo dôkazy, ktoré má k dispozícii a ktoré predložili účastníci konania v čase jeho rozhodovania?

4. Ak sa od súdu členského štátu vyžaduje, aby pri výklade a uplatňovaní práva Únie preskúmal tvrdenie vnútroštátnych orgánov, že opatrenie, ktoré inak predstavuje množstevné obmedzenie v zmysle článku 34 ZFEÚ, je odôvodnené, lebo ide o výnimku podľa článku 36 ZFEÚ z dôvodu záujmu ochrany ľudského zdravia, do akej miery sa od tohto súdu požaduje alebo do akej miery je oprávnený, aby si vytvoril na základe dôkazov, ktoré má k dispozícii, objektívny pohľad na účinnosť uvedeného opatrenia vo vzťahu k dosiahnutiu zamýšľaného cieľa, na dostupnosť alternatívnych opatrení, ktoré sú prinajmenšom rovnako účinné, ale narúšajú hospodársku súťaž v Únii v menšom rozsahu, a na všeobecnú proporcionalitu uvedeného opatrenia?

5. Je pri posudzovaní (v kontexte sporu o tom, či je opatrenie odôvodnené z dôvodu ochrany ľudského zdravia podľa článku 36 ZFEÚ) existencie alternatívneho opatrenia, ktoré nenarúša alebo ktoré aspoň narúša obchod a hospodársku súťaž v rámci Únie v menšom rozsahu, legitímne odmietnuť toto alternatívne opatrenie s odôvodnením, že jeho účinky nemusia presne zodpovedať opatreniu spochybnenému na základe článku 34 ZFEÚ, ale môže mať dodatočné prínosy a napĺňať širší a všeobecný cieľ?

6. Do akej miery môže pri posudzovaní, či vnútroštátne opatrenie, vo vzťahu ku ktorému sa pripustilo alebo konštatovalo, že ide o množstevné obmedzenie v zmysle článku 34 ZFEÚ a ktorého odôvodnenosť sa preukazuje podľa článku 36 ZFEÚ, a to najmä pri posudzovaní jeho proporcionality, súd poverený touto úlohou vziať do úvahy svoje posúdenie povahy a rozsahu, v akom opatrenie predstavuje množstevné obmedzenie porušujúce článok 34 ZFEÚ?“

III – **Analýza**

A – *O právomoci Súdneho dvora*

19. Osobitosť tohto návrhu na začatie prejudiciálneho konania spočíva v tom, že bol podaný v rámci konania vo veci samej, ktorého predmetom je preskúmanie zákonnosti vnútroštátneho zákona, ktorý ešte nenadobudol účinnosť, a vykonávacej vyhlášky, ktorá sa nachádza len vo fáze návrhu.

20. Uvedená zvláštnosť nemôže spochybniť prípustnosť tohto návrhu, ktorý je objektívne potrebný na riešenie sporu, nie hypotetického, ktorý prejednáva vnútroštátny súd.

21. V tomto smere treba pripomenúť, že Súdny dvor už súhlasil s prípustnosťou prejudiciálnych otázok položených v rámci konaní o deklaratórnych predbežných opatreniach a že pri rozhodovaní o prípustnosti návrhov na začatie prejudiciálneho konania predložených v rámci konania o preskúmaní zákonnosti upraveného v práve Spojeného kráľovstva pripustil možnosť jednotlivcov dovolávať sa pred vnútroštátnymi súdmi neplatnosti aktu Únie so všeobecnou platnosťou napriek tomu, že uvedený akt ešte nebol predmetom vykonávacích opatrení prijatých podľa vnútroštátneho práva. Podľa Súdneho dvora v tomto smere stačí, ak sa vnútroštátnemu súdu navrhne prejednanie existujúceho sporu, v ktorom je otázka platnosti takého aktu vznesená nepriamo. [10]

22. V prejednávanej veci z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že The Scotch Whisky Association a i. podali na Court of Session žalobu o preskúmanie zákonnosti spochybňujúcu zlučiteľnosť s právom Únie v prípade opatrenia prijatého škótskym zákonodarcom, ktorého skutočné nadobudnutie účinnosti je podmienené prijatím vykonávacej vyhlášky vládou, na jednej strane a v prípade návrhu tejto vyhlášky na druhej strane.

23. Aby teda mohol vnútroštátny súd rozhodnúť v spore vo veci samej, ktorý nie je hypotetický, musí vyriešiť otázku výkladu práva Únie a zistiť, či zamýšľaná vnútroštátna právna úprava je alebo nie je zlučiteľná s týmto právom.

24. Z toho vyplýva, že Súdny dvor má právomoc na rozhodnutie o návrhu na začatie prejudiciálneho konania predloženého zo strany Court of Session.

B – *O prejudiciálnych otázkach*

1. Zlučiteľnosť MPU s nariadením o SOT

25. Prvou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa majú ustanovenia nariadenia o SOT vykladať v tom zmysle, že bránia takej vnútroštátnej právnej úprave, aká je predmetom sporu vo veci samej, ktorá stanovuje minimálnu maloobchodnú predajnú cenu vína v závislosti od množstva alkoholu obsiahnutého v predávanom výrobku.

26. Na podporu tejto otázky Court of Session uvádza, že vnútroštátne opatrenie zavádzajúce minimálnu maloobchodnú cenu je na prvý pohľad nezlučiteľné s nariadením o SOT, pokiaľ je trh usporiadaný na základe voľného určovania cien, ako je to v prípade aktuálnej spoločnej organizácie trhov v odvetví vína. Vyjadruje však pochybnosti v tomto smere, najmä pokiaľ ide o vplyv nadobudnutia platnosti Lisabonskej zmluvy, v ktorej je SPP zahrnutá do oblasti delenej právomoci medzi Úniu a jej členské štáty.

10 — Pozri v tomto zmysle rozsudky British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, body 36 a 40), Intertanko a i. (C-308/06, EU:C:2008:312, body 33 a 34), ako aj Gauweiler a i. (C-62/14, EU:C:2015:400, bod 29).

27. Na úvod chcem poukázať na to, že skutočnosť, že SPP už patrí podľa článku 4 ods. 2 písm. d) ZFEÚ do delenej právomoci medzi Úniu a jej členské štáty, podľa môjho názoru nemá nevyhnutne vplyv na odpoveď na položenú otázku. Tento vývoj síce má svoje následky,[11] právomoc zverená členským štátom však môže byť vykonávaná, ako je uvedené v článku 2 ods. 2 ZFEÚ, iba „v rozsahu", v akom Únia nevykonala svoju právomoc alebo sa rozhodla prestať ju vykonávať.[12] Právomoc, ktorá je vymedzená ako delená, sa tak môže na základe svojho vykonávania zmeniť na výhradnú právomoc v prípade, že Únia prijme opatrenia v dotknutej oblasti, čím členské štáty zbaví normatívnej právomoci účinkom predkupného práva na „zabratie územia" opatreniami prijatými na úrovni Únie.

28. Je teda potrebné určiť, či Únia vykonala svoju právomoc, a teda zbavila členské štáty normatívnej právomoci.

29. V oblasti SPP Súdny dvor vo všeobecnosti konštatoval, že predpisy upravujúce v 80. rokoch spoločnú organizáciu trhov s vínom predstavujú „komplexný systém", „najmä pokiaľ ide o ceny a zásahy, systém obchodovania s tretími krajinami, pravidlá týkajúce sa výroby a niektorých vinárskych postupov, ako aj podmienky určovania a označovania vína".[13] Z toho vyvodil záver, že členské štáty už v tejto oblasti nemajú právomoc, pokiaľ osobitné predpisy nestanovujú opak.[14]

30. Ďalej pokiaľ ide konkrétne o pravidlá v oblasti stanovenia rámca pre ceny v rámci SOT, Súdny dvor vychádzajúc z predpokladu, že sú založené na zásade otvoreného trhu, na ktorý môže každý výrobca slobodne vstúpiť za podmienok účinnej hospodárskej súťaže a ktorého fungovanie riadia len nástroje stanovené spoločnou organizáciou trhov, opakovane rozhodol, že v oblasti SOT, a tým viac, ak je táto SOT založená na spoločnom cenovom systéme, už členské štáty jednostranne prijatými vnútroštátnymi predpismi nemôžu zasahovať do mechanizmu tvorby cien, ktoré sa riadia spoločnou organizáciou trhov.[15] Podľa tejto judikatúry ustanovenia nariadenia Spoločenstva v oblasti poľnohospodárstva, ktorého súčasťou je cenový systém uplatňovaný vo fáze výroby a veľkoobchodu, nemajú vplyv na právomoc členských štátov prijímať vhodné opatrenia v oblasti cenotvorby vo fáze maloobchodu a spotreby bez toho, aby boli dotknuté ďalšie ustanovenia Zmlúv.[16]

31. SOT však v priebehu posledných 20 rokov prešla veľkými zmenami. SOT v oblasti vína bola pôvodne založená na logike zaručenia príjmov pre poľnohospodárov, na ktorých sa vzťahoval systém cien a zásahov,[17] no neskôr sa niekoľkokrát zmenila a tieto zmeny, ako zdôrazňuje Komisia, postupne viedli k upusteniu od klasických systémov intervencií v prospech liberalizácie trhu s vínom, na ktorom sú ceny určované slobodnou konfrontáciou medzi ponukou a dopytom.

32. Pokiaľ teda ide o súčasné vlastnosti SOT v odvetví vína, ktorá sa stala obyčajnou zložkou spoločnej organizácie trhov, treba poukázať na to, že už nie je založená na spoločnom systéme cien, ktorého fungovanie by mohlo byť narušené zásahom opatrení jednostranne prijatých členskými štátmi.

33. Je síce pravda, že nariadenie o SOT obsahuje v článku 167 ods. 1 písm. b) ustanovenie týkajúce sa tvorby cien, podľa ktorého členské štáty nesmú umožniť stanovenie cien, a to ani orientačných či odporúčaných, treba však konštatovať, ako správne tvrdia Lord Advocate, vláda Spojeného kráľovstva, Írsko a Komisia, že toto ustanovenie, ktoré je presnou kópiou článku 67 ods. 1 písm. b) nariadenia

11 — Pokiaľ ide o tieto následky, pozri *Politique agricole commune et politique commune de la pêche, Commentaire J. Mégret*. 3. vyd., Éd. de l'Université de Bruxelles, bod 68, s. 59.

12 — Pozri v tomto zmysle rozsudok Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou (C-373/11, EU:C:2013:567, bod 26).

13 — Pozri rozsudky Prantl (16/83, EU:C:1984:101, body 13 a 14), ako aj Ramel a i. (89/84, EU:C:1985:193, bod 25).

14 — Tamže.

15 — Pozri najmä rozsudky Antonini (216/86, EU:C:1987:322, bod 6), Komisia/Grécko (C-110/89, EU:C:1991:227, bod 21), Komisia/Grécko (C-61/90, EU:C:1992:162, bod 22 a citovanú judikatúru), ako aj Kuipers (C-283/03, EU:C:2005:314, bod 42 a citovanú judikatúru).

16 — Pozri najmä rozsudky Antonini (216/86, EU:C:1987:322, bod 6) a Lefèvre (188/86, EU:C:1987:327, bod 11).

17 — Pozri najmä hlavu I nariadenia Rady (EHS) č. 816/70 z 28. apríla 1970, ktorým sa prijímajú dodatočné ustanovenia v oblasti spoločnej organizácie trhov s vínom (Ú. v. ES L 99, s. 1).

(ES) č. 479/2008 [18], má obmedzenú pôsobnosť, lebo jeho cieľom je len spresniť pôsobnosť oprávnenia vymedziť pravidlá uvádzania na trh týkajúce sa regulácie ponuky, ktoré členským štátom priznáva článok 167 ods. 1 prvá veta nariadenia o SOT. Toto oprávnenie nemožno v súlade s cieľom voľnej hospodárskej súťaže chápať v tom zmysle, že umožňuje prijatie vnútroštátnych právnych predpisov, ktorých cieľom je najmä umožniť alebo podporiť uplatňovanie rozhodnutí, ktorými by medziodvetvové organizácie určovali cenu vína. Tento výklad je podporený odôvodnením 44 nariadenia č. 479/2008, v ktorom sa uvádza, že členské štáty by v záujme zlepšenia fungovania trhu s vínom mali byť schopné vykonávať rozhodnutia, ktoré prijali medziodvetvové organizácie, z rozsahu pôsobnosti týchto rozhodnutí by sa však mali vylúčiť postupy, ktoré by mohli narušiť hospodársku súťaž.

34. Dospel som teda k záveru, že v rámci nariadenia o SOT už neexistuje systém tvorby cien, ktorý by mal za následok, že právna úprava stanovujúca minimálnu cenu pre maloobchodný predaj alkoholických nápojov vrátane vína by zo samotnej svojej podstaty bola v rozpore so systémom, ktorý by priamo narúšala.

35. Možnosť čelnej zrážky právnych úprav je predmetom sporu vo veci samej, a keďže uplatnenie nariadenia o SOT je vylúčené, treba určiť, či je táto právna úprava v rozpore so zásadou stanovenou v článku 4 ods. 3 ZEÚ v tom zmysle, že ohrozuje ciele alebo fungovanie SOT v odvetví vína. Z ustálenej judikatúry totiž vyplýva, že ak existuje nariadenie o spoločnej organizácii trhu v danom odvetví, členské štáty sú povinné zdržať sa prijatia akýchkoľvek opatrení, ktoré ho môžu narušiť alebo stanoviť výnimky z neho. [19]

36. Komisia tvrdí, že také opatrenia prijaté členskými štátmi v súvislosti s maloobchodným predajom, akým je systém minimálnych cien, by mohli narušiť SOT v odvetví vína dvoma spôsobmi: buď tým, že hospodárskym subjektom zabránia v plnej miere využívať konkurenčné výhody podporené menej intervenčnou spoločnou organizáciou trhov, alebo tým, že ovplyvnia „citlivo usporiadaný súbor programov podpory pre poľnohospodárov“, [20] ktoré sčasti závisia od faktorov súvisiacich s dopytom po vinárskych výrobkoch zo strany konečného spotrebiteľa, ktorý je priamo ovplyvnený maloobchodnými predajnými cenami. Komisia sa domnieva, že keby systém MPU schválili a prijali viaceré členské štáty, legislatívny predpoklad, z ktorého vychádza aktuálne nariadenie o SOT a ktorý je založený na vyváženej štruktúre ponuky a dopytu a na voľnej trhovej cenotvorbe, by bol neúčinný.

37. V tomto smere treba poukázať na to, že Súdny dvor síce pripomenul, že článok 39 ZFEÚ uznáva jednak prednosť poľnohospodárskej politiky pred cieľmi Zmluvy v oblasti hospodárskej súťaže a jednak právomoc Rady rozhodnúť o tom, v akom rozsahu sa majú pravidlá hospodárskej súťaže uplatniť v odvetví poľnohospodárstva, no opakovane konštatoval, že SOT „nepredstavuje priestor bez hospodárskej súťaže“ [21] a že „udržiavanie účinnej hospodárskej súťaže na trhoch s poľnohospodárskymi výrobkami je súčasťou cieľov SPP“. [22] Keď teda neexistuje mechanizmus stanovovania cien, voľné určovanie predajných cien je v odvetviach, na ktoré sa vzťahuje SOT, vyjadrením zásady voľného pohybu tovaru v podmienkach účinnej hospodárskej súťaže.

18 — Nariadenie Rady z 29. apríla 2008 o spoločnej organizácii trhu s vínom, ktorým sa menia a dopĺňajú nariadenia (ES) č. 1493/1999, (ES) č. 1782/2003, (ES) č. 1290/2005, (ES) č. 3/2008 a zrušujú nariadenia (EHS) č. 2392/86 a (ES) č. 1493/1999 (Ú. v. EÚ L 148, s. 1).

19 — Pozri najmä rozsudky Industrias de Deshidratación Agrícola (C-118/02, EU:C:2004:182, bod 20 a citovanú judikatúru) a Kuipers (C-283/03, EU:C:2005:314, bod 37 a citovanú judikatúru), ako aj uznesenie Babanov (C-207/08, EU:C:2008:407, bod 24 a citovanú judikatúru).

20 — Bod 34 pripomienok Komisie.

21 — Pozri najmä uznesenie SPM/Rada a Komisia (C-39/09 P, EU:C:2010:157, bod 47 a citovanú judikatúru).

22 — Pozri rozsudok Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou (C-373/11, EU:C:2013:567, bod 37).

38. Podľa môjho názoru však nemožno namietať voči tomu, že ak jeden alebo viacero členských štátov stanoví minimálnu maloobchodnú cenu určitého výrobku, môže to ohroziť konkurenčnú výhodu, ktorá môže vyplynúť z nižších nadobúdacích cien, a v dôsledku toho viesť k narušeniu hospodárskej súťaže medzi výrobcami pôsobiacimi v rôznych členských štátoch. V tomto smere treba poukázať na to, že Súdny dvor opakovane konštatoval a zohľadnil protisúťažný účinok právnej úpravy stanovujúcej minimálnu cenu. [23]

39. Na rozdiel od tvrdení Írska sa teda domnievam, že vnútroštátny súd správne usúdil, že vnútroštátne opatrenie porušujúce zásadu voľného určovania cien na základe ponuky a dopytu je v zásade nezlučiteľné s nariadením o SOT, ktoré je vzhľadom na to, že už neobsahuje mechanizmus stanovovania cien, založené na zachovaní účinnej hospodárskej súťaže medzi výrobcami toho istého výrobku.

40. Súdny dvor však opakovanie zdôraznil, že zavedenie SOT nebráni členským štátom v uplatňovaní vnútroštátnych pravidiel sledujúcich iný cieľ všeobecného záujmu než pravidlá, na ktoré sa vzťahuje SOT, napriek tomu, že tieto pravidlá by mohli ovplyvniť fungovanie spoločného trhu v dotknutom odvetví. [24] Sledovanie takého legitímneho cieľa, akým je ochrana verejného zdravia, je teda spôsobilé odôvodniť konanie vnútroštátnych orgánov napriek tomu, že bola zavedená SOT.

41. Súdny dvor však síce na jednej strane opakovane konštatoval, že sledovanie cieľov SPP „nemôže obchádzať“ požiadavky všeobecného záujmu, akými sú ochrana zdravia a života zvierat, [25] a že ochrana zdravia „prispieva k dosiahnutiu cieľov [SPP]“ [26] upravených v článku 39 ods. 1 ZFEÚ, najmä keď je poľnohospodárska výroba bezprostredne závislá od odbytu u spotrebiteľov, ktorým stále viac záleží na vlastnom zdraví, [27] a na druhej strane nariadenie o SOT obsahuje viacero ustanovení vyjadrujúcich požiadavky ochrany zdravia ľudí alebo zvierat, [28] no presnou úlohou tohto nariadenia napriek tomu nie je dosiahnutie cieľa spočívajúceho v ochrane zdravia na úrovni Únie vo všeobecnosti a v boji proti nebezpečnej alebo nadmernej spotrebe alkoholických nápojov zvlášť.

42. Ďalej platí, že ochrana zdravia je síce jedným zo skutočných cieľov SPP, ide však o cieľ doplnkový, takže členské štáty sa naň môžu odvolávať s cieľom odôvodniť vnútroštátnu právnu úpravu, ktorá má vplyv na fungovanie SOT v dotknutom odvetví.

43. Platí to o to viac, že článok 168 ods. 5 ZFEÚ vylučuje akúkoľvek harmonizáciu právnych a správnych predpisov členských štátov zameraných na ochranu a zlepšenie ľudského zdravia a že uplatnenie iných ustanovení primárneho práva ako právneho základu nemožno použiť na obídenie tohto výslovného vylúčenia. [29]

23 — Pokiaľ ide o minimálnu predajnú cenu borievok, pozri rozsudok van Tiggele (82/77, EU:C:1978:10); pokiaľ ide o minimálnu maloobchodnú cenu tabakových výrobkov, rozsudky Komisia/Belgicko (C-287/89, EU:C:1991:188), Komisia/Francúzsko (C-197/08, EU:C:2010:111), Komisia/Rakúsko (C-198/08, EU:C:2010:112), Komisia/Írsko (C-221/08, EU:C:2010:113), ako aj Komisia/Taliansko (C-571/08, EU:C:2010:367); pokiaľ ide o minimálnu maloobchodnú predajnú cenu pohonných látok, rozsudok Cullet a Chambre syndicale des réparateurs automobiles et détaillants de produits pétroliers (231/83, EU:C:1985:29), a pokiaľ ide o minimálnu predajnú cenu chleba, rozsudok Edah (80/85 a 159/85, EU:C:1986:426).

24 — Pozri rozsudky Hammarsten (C-462/01, EU:C:2003:33, bod 29 a citovanú judikatúru) a Kuipers (C-283/03, EU:C:2005:314, bod 38 a citovanú judikatúru), ako aj uznesenie Babanov (C-207/08, EU:C:2008:407, bod 25).

25 — Pozri rozsudok Viamex Agrar Handel a ZVK (C-37/06 a C-58/06, EU:C:2008:18, bod 23 a citovanú judikatúru).

26 — Pozri rozsudok Komisia/Rada (C-269/97, EU:C:2000:183, bod 49 a citovanú judikatúru).

27 — Tamže.

28 — Pozri najmä článok 23 ods. 3, článok 80 ods. 3 písm. b) a článok 220.

29 — Pozri uznesenie Komisia/Nemecko [C-426/13 P(R), EU:C:2013:848, bod 75 a citovanú judikatúru].

44. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy sa domnievam, že existencia SOT v odvetví vína nie je prekážkou konania vnútroštátnych orgánov v rámci výkonu ich právomocí s cieľom prijať opatrenia na ochranu zdravia a zvlášť na boj proti zneužívaniu alkoholu. Pokiaľ však vnútroštátne opatrenie narúša zásadu voľného určovania predajných cien, ktorá je jednou zo zložiek nariadenia o SOT, zásada proporcionality si vyžaduje, že musí skutočne zodpovedať cieľu ochrany ľudského zdravia a nesmie ísť nad rámec toho, čo je na dosiahnutie tohto cieľa nevyhnutné.

45. Rovnako ako Komisia sa domnievam, že pri analýze, ktorú treba uskutočniť v rámci článku 36 ZFEÚ, je potrebné preskúmať primeranosť opatrenia.

46. V dôsledku toho navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prvú otázku v tom zmysle, že nariadenie o SOT treba vykladať v tom zmysle, že nebráni takej vnútroštátnej právnej úprave, aká je predmetom sporu vo veci samej, ktorá stanovuje minimálnu maloobchodnú predajnú cenu vína v závislosti od množstva alkoholu obsiahnutého v predávanom výrobku, pokiaľ je táto právna úprava odôvodnená cieľmi v oblasti ochrany ľudského zdravia, najmä bojom proti zneužívaniu alkoholu, a nejde nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie tohto cieľa.

2. Zlučiteľnosť MPU s článkom 34 ZFEÚ

a) Úvodné pripomienky

47. Treba konštatovať, že vnútroštátny súd vychádza z predpokladu, podľa ktorého sporné opatrenie treba považovať za „opatrenie s rovnocenným účinkom ako množstevné obmedzenie dovozu“ zakázané článkom 34 ZFEÚ. To, že účastníci konania vo veci samej sa na tomto označení zhodnú, podľa môjho názoru neznamená, že Súdny dvor by nemal overiť, či je tento predpoklad správny, lebo keby bol nesprávny, nebolo by potrebné posudzovať existenciu odôvodnenia v zmysle článku 36 ZFEÚ.

48. Aby teda mohol Súdny dvor odpovedať na otázku položenú vnútroštátnym súdom, musí preskúmať, či MPU predstavuje opatrenie s rovnocenným účinkom ako množstevné obmedzenie dovozu.

b) Existencia opatrenia s rovnocenným účinkom ako množstevné obmedzenie dovozu

49. Problematika súvisiaca s preskúmaním spornej právnej úpravy z hľadiska článku 34 ZFEÚ si vyžaduje konfrontáciu vývoja všeobecnej judikatúry týkajúcej sa výkladu pojmu opatrenie s rovnocenným účinkom ako množstevné obmedzenia dovozu a špecifickej judikatúry v oblasti právnych úprav cien.

50. Nebudem sa dlho zaoberať dobre známym vývojom judikatúry týkajúcej sa výkladu tohto pojmu.

51. Chcem len schematicky pripomenúť, že v rozsudku Dassonville [30] Súdny dvor vymedzil opatrenie s rovnocenným účinkom ako množstevné obmedzenia dovozu v zmysle článku 34 ZFEÚ ako „každú právnu úpravu členských štátov v oblasti obchodu, ktorá môže priamo alebo nepriamo, skutočne alebo potenciálne predstavovať prekážku obchodu v rámci Spoločenstva“. [31]

30 — 8/74, EU:C:1974:82.

31 — Bod 5.

52. V rozsudku Keck a Mithouard [32] potom Súdny dvor konštatoval, že takúto prekážku nemôže predstavovať uplatnenie vnútroštátnych ustanovení obmedzujúcich alebo zakazujúcich určité spôsoby predaja na výrobky pochádzajúce z iných členských štátov, ak sa tieto ustanovenia týkajú všetkých dotknutých subjektov vykonávajúcich svoju činnosť na vnútroštátnom území a ak sa z právneho aj zo skutkového hľadiska rovnakým spôsobom týkajú predaja domácich výrobkov, ako aj výrobkov pochádzajúcich z iných členských štátov. [33]

53. V rozsudku Komisia/Taliansko [34] následne uviedol, že za opatrenia s rovnakým účinkom ako množstevné obmedzenia dovozu sa musia považovať také opatrenia prijaté členským štátom, ktorých cieľom alebo účinkom je menej výhodné zaobchádzanie s výrobkami pochádzajúcimi z iných členských štátov, ako aj pravidlá týkajúce sa podmienok, ktoré musia tieto tovary spĺňať aj v prípade, že sa takéto pravidlá bez rozdielu uplatňujú na všetky výrobky. Podľa toho istého rozsudku pod tento istý pojem patrí tiež „akékoľvek iné opatrenie, ktoré bráni prístupu na trh určitého členského štátu výrobkom s pôvodom v iných členských štátoch“. [35]

54. Druhá línia judikatúry, vzhľadom na ktorú je potrebné preskúmať povahu spornej právnej úpravy, sa týka výkladu právnych úprav v oblasti stanovovania cien, najmä tých, ktoré stanovujú minimálnu cenu. Podľa tejto judikatúry vychádzajúcej z rozsudku van Tiggele [36] vnútroštátne právne úpravy stanovujúce minimálnu cenu predstavujú opatrenie s rovnocenným účinkom ako množstevné obmedzenia dovozu zakázané článkom 34 ZFEÚ vzhľadom na to, že hoci sa uplatňujú bez rozdielu na domáce výrobky a dovážané výrobky, sú spôsobilé znevýhodniť odbyt dovážaných výrobkov tým, že zabránia tomu, aby sa ich nižšia nadobúdacia cena odrazila na predajnej cene pre spotrebiteľa. [37]

55. Z bližšieho pohľadu na tieto dve línie judikatúry vyplývajú dve série otázok, z ktorých prvá sa týka predmetu opatrení upravujúcich ceny a druhá kritérií prekážky. Má sa na jednej strane taká právna úprava, aká je predmetom sporu vo veci samej, považovať len za „spôsob predaja“ v zmysle rozsudku Keck a Mithouard? [38] Prekrýva sa na druhej strane kritérium týkajúce sa existencie prekážky využitia prípadnej konkurenčnej výhody vyplývajúcej z nižších nadobúdacích cien dovážaných výrobkov vo vzťahu k domácim výrobkom s kritériom diskriminácie alebo prístupu na trh?

56. V tomto smere väčšina oprávnených subjektov, ktoré predložili pripomienky, odvolávajúc sa predovšetkým na rozsudok van Tiggele [39] obhajuje výklad, podľa ktorého právnu úpravu, ktorá je predmetom sporu vo veci samej, treba považovať za prekážku obchodu medzi členskými štátmi zakázanú článkom 34 ZFEÚ. Írsko však vo svojich písomných pripomienkach tvrdí, že táto právna úprava predstavuje len „spôsob predaja“ v zmysle rozsudku Keck a Mithouard, [40] takže sa na ňu článok 34 ZFEÚ nevzťahuje. Pokiaľ ide o fínsku vládu, domnieva sa, že v tejto súvislosti existujú pochybnosti. Komisia zas zastáva názor, že judikatúra vychádzajúca z rozsudku van Tiggele [41] sa uplatní, pokiaľ minimálne ceny vytvárajú diskrimináciu voči dovozu tým, že bránia jeho prístupu na trh alebo v ňom prekážajú.

32 — C-267/91 a C-268/91, EU:C:1993:905.
33 — Bod 16.
34 — C-110/05, EU:C:2009:66.
35 — Body 35 a 37.
36 — 82/77, EU:C:1978:10.
37 — Bod 18.
38 — C-267/91 a C-268/91, EU:C:1993:905.
39 — 82/77, EU:C:1978:10.
40 — C-267/91 a C-268/91, EU:C:1993:905.
41 — 82/77, EU:C:1978:10.

57. Nemyslím si, že opatrenie, ktoré je predmetom sporu vo veci samej, treba preskúmať z hľadiska rozlíšenia medzi dvoma kategóriami právnych úprav, a to právnymi úpravami stanovujúcimi podmienky, ktoré musia výrobky spĺňať, a tými, ktoré obmedzujú alebo zakazujú určité spôsoby predaja.

58. Viem totiž, že pod pojem opatrenie s rovnocenným účinkom patrí každé opatrenie, ktoré prekáža v prístupe na trh členského štátu výrobkom pochádzajúcim z iných členských štátov. Podľa formulácie, ktorá sa stala v judikatúre bežnou, článok 34 ZFEÚ odzrkadľuje povinnosť dodržiavať zásady zákazu diskriminácie a vzájomného uznávania výrobkov legálne vyrobených a uvádzaných na trh v iných členských štátoch, ako aj povinnosť zaručiť výrobkom Únie voľný prístup na vnútroštátne trhy.[42] Z tejto zásadnej formulácie vyvodzujem záver, že vnútroštátne opatrenie môže byť prekážkou nielen vtedy, keď predstavuje spôsob predaja a je diskriminačné z právneho alebo skutkového hľadiska, ale aj vtedy, keď bez ohľadu na svoju povahu prekáža v prístupe na trh dotknutého členského štátu. Z toho vyplýva, že v prípade zistenia prekážky prístupu na trh nie je nevyhnutné uskutočniť komparatívne posúdenie situácie domácich výrobkov a dovážaných výrobkov, aby sa preukázalo rozdielne zaobchádzanie s týmito dvoma situáciami.

59. Domnievam sa, že existencia znemožnenia uplatnenia konkurenčnej výhody vyplývajúcej z dovozu, ktorá je rozlišujúcim kritériom v oblasti právnych úprav cien, sama osebe charakterizuje účinok prekážky prístupu na trh. Zákaz maloobchodného predaja pod minimálnu cenu totiž zbavuje hospodárske subjekty z iných členských štátov možnosti uvádzať svoje výrobky na trh za predajnú cenu, ktorá odráža ich prípadnú nižšiu nadobúdaciu cenu, v dôsledku čoho týmto subjektom prekáža v prístupe na dotknutý trh.

60. Právnu úpravu, ktorá je predmetom sporu vo veci samej a pri ktorej je nesporné, že sa uplatňuje bez rozdielu na všetky dotknuté hospodárske subjekty vykonávajúce svoju činnosť na vnútroštátnom území, teda treba považovať za opatrenie s rovnocenným účinkom ako množstevné obmedzenie dovozu, ktoré je v rozpore s článkom 34 ZFEÚ v tom zmysle, že je spôsobilé predstavovať prekážku prístupu na trh už len z toho dôvodu, že bráni tomu, aby sa nižšia nadobúdacia cena dovážaných výrobkov odrazila na predajnej cene pre spotrebiteľa.

61. Povahu opatrenia, ktoré je predmetom sporu vo veci samej, z hľadiska rozlíšenia vyplývajúceho z rozsudku Keck a Mithouard[43] teda preskúmam len pre úplnosť.

62. V rozsudku Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft[44] Súdny dvor konštatoval, že pokiaľ sa vnútroštátna právna úprava cien kníh, ktorá dovozcovi zakazuje najmä stanoviť nižšiu cenu, než je predajná cena pre verejnosť určená alebo odporučená vydavateľom pre štát vydania, „netýka vlastností týchto výrobkov, ale len spôsobov, akými môžu byť tieto výrobky predávané“, treba na ňu hľadieť tak, že sa týka spôsobov predaja v zmysle rozsudku Keck a Mithouard.[45][46]

63. Domnievam sa, že to isté platí pre právnu úpravu, ktorá je predmetom sporu vo veci samej. Na podporu tohto názoru treba poukázať na to, že samotný rozsudok Keck a Mithouard[47] sa týkal zákazu predaja so stratou, zatiaľ čo rozsudok Belgapom[48] v rámci tejto línie judikatúry označil za „spôsob predaja“ právnu úpravu zakazujúcu predaj len s extrémne malým ziskovým rozpätím. Zdá sa mi však, že vnútroštátna právna úprava zakazujúca predaj výrobku za nižšiu cenu, než je cena vypočítaná na

42 — Pozri rozsudok ANETT (C-456/10, EU:C:2012:241, bod 33 a citovanú judikatúru).

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

44 — C-531/07, EU:C:2009:276.

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

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

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

48 — C-63/94, EU:C:1995:270.

základe obsahu alkoholu, má rovnaký obmedzujúci účinok na voľnú cenotvorbu, keďže predajcovi umožňuje len minimálne ziskové rozpätie. Rovnako ako tieto právne úpravy alebo ako vnútroštátnu právnu úpravu, ktorá bola predmetom veci, v ktorej bol vydaný rozsudok Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft,[49] ju teda možno zaradiť do kategórie spôsobov predaja.

64. Označenie za „spôsob predaja“ však neznamená, že opatrenie, ktoré je predmetom sporu vo veci samej, by nemohlo predstavovať prekážku v zmysle článku 34 ZFEÚ. Je síce nesporné, že sa uplatňuje na všetky dotknuté hospodárske subjekty, podľa terminológie použitej v rozsudku Keck a Mithouard[50] však ešte treba preukázať, že sa „z právneho aj zo skutkového hľadiska rovnakým spôsobom týka predaja domácich výrobkov, ako aj výrobkov pochádzajúcich z iných členských štátov“.[51] V prípade diskriminácie teda opatrenie nie je vylúčené z pôsobnosti článku 34 ZFEÚ.

65. Treba teda nájsť odpoveď na otázku, či pomocou kritéria vychádzajúceho z rozsudku van Tiggele[52] a súvisiaceho s existenciou znemožnenia uplatnenia konkurenčnej výhody vyplývajúcej z dovozu, ktoré s určitosťou charakterizuje účinok prekážky prístupu na trh, možno preukázať aj existenciu diskriminácie. Pôsobnosť tohto kritéria je predmetom váhania právnej náuky, ktoré preukazuje, že je ťažké použiť ho z hľadiska diskriminácie.[53] Považujem síce za konzistentnejšie a logickejšie vychádzať z toho, že cieľom uvedeného kritéria je priamo zistiť účinok prekážky prístupu na trh nezávisle od úvah súvisiacich s nerovným zastúpením dovážaných výrobkov v porovnaní s domácimi výrobkami, no napriek tomu sa domnievam, že je pomocou neho možné preukázať aj existenciu diskriminácie. Formulácia uvedená v rozsudku van Tiggele[54] totiž umožňuje výklad z hľadiska diskriminácie, lebo Súdny dvor v ňom konštatuje, že „prekážka dovozu by mohla vyplynúť najmä z toho, že vnútroštátny orgán by stanovil ceny alebo ziskové rozpätia na takej úrovni, že *dovážané výrobky by boli znevýhodnené v porovnaní s rovnakými domácimi výrobkami*… lebo uplatnenie konkurenčnej výhody vyplývajúcej z nižších nadobúdacích cien by bolo znemožnené“.[55] Zdá sa teda, že úvahy sú založené na porovnaní dvoch rovnakých výrobkov, jedného domáceho a druhého dovezeného, s ktorým je spojená konkurenčná výhoda, ktorej uplatnenie zamýšľané opatrenie znemožňuje.

66. Návrh na začatie prejudiciálneho konania však obsahuje prvky komparatívnej analýzy, ktoré v každom prípade poukazujú na diskriminačnú povahu spornej právnej úpravy. Zo zistení Court of Session totiž vyplýva, že podľa štatistických údajov o percente alkoholických nápojov predaných mimo zariadení rýchleho občerstvenia (ďalej len „HORECA“) za cenu nižšiu než MPU bol za cenu nižšiu než MPU predaný vyšší podiel vína dovezeného z členských štátov než vína zo Spojeného kráľovstva. Okrem toho vnútroštátny súd síce berie na vedomie skutočnosť, že nemá k dispozícii štatistické údaje o ostatných alkoholických nápojoch, konštatuje však, že je absolútne nesporné, že značné objemy piva a destilátov pochádzajúcich z iných členských štátov, než je Spojené kráľovstvo, sa predávajú za jednotkové ceny nižšie než 0,50 GBP.

49 — C-531/07, EU:C:2009:276.

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

51 — Bod 16.

52 — 82/77, EU:C:1978:10.

53 — Pozri PICOD, F.: La nouvelle approche de la Cour de justice en matière d'entraves aux échanges. In: *Revue trimestrielle de droit européen*. 1998, s. 169, kde sa uvádza, že judikatúra vychádzajúca z rozsudku van Tiggele (82/77, EU:C:1978:10) „nijako neukladala povinnosť preukázať rozdielne zaobchádzanie s domácimi výrobkami a dovážanými výrobkami, ale uplatňovala sa z dôvodu znemožnenia uplatnenia konkurenčnej výhody získanej prostredníctvom dovoznej transakcie, hoci by to bolo aj vo vzťahu k inému spôsobu dovozu“. Tento autor ďalej uvádza, že „by bolo nevhodné, aby Súdny dvor uplatnil podmienky stanovené v rozsudku Keck a Mithouard [(C-267/91 a C-268/91, EU:C:1993:905)] na tento typ právnej úpravy, lebo výsledkom by bolo zmarenie účinkov ustálenej judikatúry“. Pozri *a contrario* OLIVER, P.: Dossier *Keck* – Forces et faiblesses de l'arrêt *Keck*. In: *Revue trimestrielle de droit européen*. 2014, s. 870, kde sa uvádza, že „dávno pred rozsudkom Keck [a Mithouard (C-267/91 a C-268/91, EU:C:1993:905)] sa za opatrenie s rovnocenným účinkom považovala len cenová kontrola diskriminujúca dovoz“ (poznámka pod čiarou 11). Pokiaľ ide o podrobnú analýzu, pozri napokon CANDELA SORIANO, M.: Le traité CE et la fixation des prix dans le secteur du livre. In: *Revue de droit de l'Union européenne*. č. 2, 2000, s. 361, kde sa uvádza, že ak má byť vnútroštátne opatrenie zakazujúce maloobchodný predaj kníh za nižšiu cenu, než je stanovená cena, zlučiteľné s právom Únie, „je potrebné… aby tento typ právnej úpravy nebol diskriminačný z právneho alebo skutkového hľadiska, inými slovami, aby nebola spôsobilá sťažiť prístup na trh dotknutým hospodárskym subjektom alebo výrobkom, ktorých sa týka“ (s. 382).

54 — 82/77, EU:C:1978:10.

55 — Bod 14. Kurzívou zvýraznil generálny advokát. Pozri v tomto zmysle rozsudky Cullet a Chambre syndicale des réparateurs automobiles et détaillants de produits pétroliers (231/83, EU:C:1985:29, bod 25), ako aj Leclerc (34/84, EU:C:1985:362, body 7 a 8).

67. Zákaz maloobchodného predaja pod minimálnu cenu tým, že odopiera hospodárskym subjektom z iných členských štátov, ktoré uvádzajú na trh dovážané výrobky až doposiaľ predávané za nižšiu cenu než MPU, možnosť predávať také výrobky za cenu, ktorá odráža ich prípadnú nižšiu nadobúdaciu cenu, znevýhodňuje uvedené výrobky voči rovnakým domácim výrobkom.

68. Právnu úpravu, ktorá je predmetom sporu vo veci samej a v súvislosti s ktorou je nesporné, že sa uplatňuje bez rozdielu na všetky dotknuté hospodárske subjekty vykonávajúce činnosti na vnútroštátnom území, teda treba považovať za opatrenie s rovnocenným účinkom ako množstevné obmedzenie dovozu.

69. Právna úprava, ktorá je predmetom sporu vo veci samej, sa v konečnom dôsledku bez ohľadu na to, z akého hľadiska sa skúma, javí, že je v rozpore s článkom 34 ZFEÚ.

70. Teraz treba preskúmať, či je táto prekážka objektívne odôvodnená.

c) O odôvodnení prekážky voľného pohybu tovaru

71. Prekážka voľného pohybu tovaru môže byť odôvodnená dôvodmi všeobecného záujmu vymenovanými v článku 36 ZFEÚ alebo naliehavými požiadavkami. V oboch prípadoch však obmedzenia stanovené členskými štátmi musia spĺňať podmienky vyplývajúce z judikatúry Súdneho dvora, pokiaľ ide o ich proporcionalitu.

72. V tomto smere ak má byť vnútroštátna právna úprava v súlade so zásadou proporcionality, je potrebné preskúmať nielen to, či sú prostriedky, ktoré používa, vhodné na zabezpečenie dosiahnutia sledovaného cieľa, ale aj to, či nejdú nad rámec toho, čo je na dosiahnutie tohto cieľa nevyhnutné. [56]

73. Na základe formulácií, ktoré vo všeobecnosti používa Súdny dvor, sa síce môže zdať, že väčšinou sa rozlišuje len medzi dvoma samostatnými etapami skúmania proporcionality, no myšlienkový postup pri určovaní toho, či je vnútroštátne opatrenie primerané, sa vo všeobecnosti skladá z troch po sebe idúcich etáp.

74. Prvá etapa zodpovedajúca posúdeniu spôsobilosti alebo primeranosti spočíva v preskúmaní toho, či je prijatý akt spôsobilý dosiahnuť sledovaný cieľ.

75. Druhá etapa sa týka posúdenia nevyhnutnosti, ktoré sa niekedy nazýva aj „kritérium minimálnej prekážky“, a ide v nej o porovnanie sporného vnútroštátneho opatrenia s alternatívnymi riešeniami, ktoré umožňujú dosiahnuť rovnaký cieľ ako uvedené opatrenie, ale s menšími obmedzeniami obchodu.

76. Tretia etapa zodpovedajúca posúdeniu proporcionality *stricto sensu* predpokladá zváženie všetkých záujmov, ktoré sú v hre. Presnejšie spočíva v porovnaní rozsahu narušenia príslušnej slobody spôsobeného vnútroštátnym opatrením na jednej strane a možného prínosu tohto opatrenia v oblasti ochrany sledovaného cieľa na druhej strane.

77. Skôr než preskúmam právnu úpravu, ktorá je predmetom sporu vo veci samej, v týchto troch krokoch, a tým zodpoviem druhú a tretiu otázku položenú vnútroštátnym súdom, je potrebné uviesť niekoľko predbežných spresnení týkajúcich sa spôsobu uskutočnenia posúdenia proporcionality s cieľom odpovedať na tretiu, štvrtú a šiestu otázku.

56 — Pozri rozsudok Berlington Hungary a i. (C-98/14, EU:C:2015:386, bod 64).

i) Spôsob uskutočnenia posúdenia proporcionality

78. Štvrtú a šiestu otázku, ktoré sa vo všeobecnosti týkajú úlohy vnútroštátneho súdu pri výkone posúdenia proporcionality, preskúmam pred treťou otázkou, ktorá sa konkrétnejšie týka dôkazov, z ktorých môže vnútroštátny súd vychádzať.

– O štvrtej otázke

79. Štvrtou otázkou sa Court of Session pýta, do akej miery si musí vnútroštátny súd, ktorý má preskúmať, či je vnútroštátna právna úprava odôvodnená cieľom uvedeným v článku 36 ZFEÚ, vytvoriť objektívnu mienku o spôsobilosti opatrenia dosiahnuť sledované ciele, o možnosti dosiahnuť tieto ciele inými menej reštriktívnymi prostriedkami a o proporcionalite opatrenia vo všeobecnosti.

80. Na podporu tejto otázky vnútroštátny súd vysvetľuje, že účastníci konania vo veci samej síce nepopierajú, že členský štát má právomoc voľnej úvahy pri rozhodovaní o úrovni ochrany zdravia, ktorú chce dosiahnuť, nezhodnú sa však na tom, či môže vnútroštátny súd uskutočniť vlastné posúdenie alebo či musí dotknutej zákonodarnej alebo regulačnej moci prenechať širokú právomoc pri posudzovaní toho, či je možné prijať aj iné opatrenie, ktoré je prinajmenšom rovnako účinné, ale spôsobuje menšie narušenie, a zároveň či zamýšľané opatrenie spĺňa vo všeobecnosti kritérium proporcionality. Ďalej uvádza, že odvolacie súdy v Spojenom kráľovstve vykladajú judikatúru Súdneho dvora rôznymi spôsobmi, pričom niektoré z nich uplatňujú kritérium neexistencie zjavne nevhodnej povahy rozhodnutia vnútroštátnych orgánov a iné len určujú, či z objektívneho hľadiska existujú skutočnosti, ktoré odôvodňujú opatrenie z pohľadu sledovaného cieľa.

81. V rámci rozdelenia právomocí medzi Súdny dvor, ktorý rozhoduje o návrhu na začatie prejudiciálneho konania v zmysle článku 267 ZFEÚ, a vnútroštátne súdy prináleží konečné posúdenie proporcionality vnútroštátnemu súdu, ktorý má ako jediný právomoc preskúmať skutkové okolnosti prejednávaného sporu a vykladať platné vnútroštátne právne predpisy. Jemu teda v konečnom dôsledku prislúcha určiť, či je vnútroštátne opatrenie, ktoré je predmetom sporu vo veci samej, vhodné na zaručenie dosiahnutia sledovaného cieľa a či nejde nad rámec toho, čo je na dosiahnutie tohto cieľa nevyhnutné. Súdnemu dvoru však prináleží poskytnúť vnútroštátnemu súdu informácie, ktoré ho usmernia pri výklade, najmä pokiaľ ide o kritériá, ktoré má pri posudzovaní zobrať do úvahy.

82. Podľa môjho názoru tri dôvody odôvodňujú, že súdne preskúmanie proporcionality opatrenia je poznačené určitou zdržanlivosťou.

83. Po prvé treba zobrať do úvahy skutočnosť, že členským štátom prináleží rozhodnúť o úrovni, na ktorej chcú zabezpečiť ochranu verejného zdravia, ako aj o spôsobe, akým sa má táto úroveň dosiahnuť. Vzhľadom na to, že táto úroveň sa môže v jednotlivých členských štátoch líšiť, je členským štátom v tomto smere priznaná určitá miera voľnej úvahy.[57] Táto právomoc voľnej úvahy sa nevyhnutne prejavuje určitou flexibilitou preskúmania, ktorá odráža úsilie vnútroštátneho súdu nenahradiť posúdenie vnútroštátnych orgánov vlastným posúdením.

84. Po druhé je nevyhnutné zohľadniť komplexnosť posúdenia, ktoré treba uskutočniť, a mieru neistoty, ktorá existuje v súvislosti s účinkami takých opatrení, aké sú predmetom sporu vo veci samej.

57 — Pozri v tomto zmysle rozsudky Blanco Pérez a Chao Gómez (C-570/07 a C-571/07, EU:C:2010:300, bod 44 a citovanú judikatúru), Komisia/Francúzsko (C-89/09, EU:C:2010:772, bod 42), Susisalo a i. (C-84/11, EU:C:2012:374, bod 28), Ottica New Line di Accardi Vincenzo (C-539/11, EU:C:2013:591, bod 44), Venturini a i. (C-159/12 až C-161/12, EU:C:2013:791, bod 59), ako aj Sokoll-Seebacher (C-367/12, EU:C:2014:68, bod 26).

85. Po tretie Lord Advocate vo svojich písomných pripomienkach uviedol, že zákon z roku 2012 ukladá škótskym ministrom povinnosť zhodnotiť účinok stanovenia MPU a predložiť správu päť rokov po nadobudnutí účinnosti právnej úpravy, ktorá je predmetom sporu vo veci samej a ktorá sa v každom prípade prestane uplatňovať po uplynutí šiestich rokov, pokiaľ škótsky parlament nerozhodne o jej zachovaní. Domnievam sa, že istým spôsobom experimentálna povaha tejto právnej úpravy alebo jej uplatňovanie na dobu určitú predstavujú prvok, ktorý musí vnútroštátny súd zohľadniť, lebo sa zdá, že vopred schvaľuje revíziu uvedenej právnej úpravy, pokiaľ sa ukáže, že dôvody, ktoré viedli k jej prijatiu, sa zmenili.

86. Účinkom právomoci voľnej úvahy priznanej členským štátom však nemôže byť to, že budú mať možnosť zbaviť zásadu voľného pohybu tovaru jej podstaty. Keďže článok 36 ZFEÚ upravuje výnimku z tejto zásady, vnútroštátnym orgánom aj v prípade, že majú právomoc voľnej úvahy, prináleží preukázať, že opatrenie je v súlade so zásadou proporcionality. Uvedená právomoc síce môže byť viac či menej široká v závislosti od dotknutých legitímnych záujmov, takže je ťažké zovšeobecňovať v súvislosti s intenzitou preskúmania, ktoré má uskutočniť vnútroštátny súd, nemyslím si však, že sa možno uspokojiť len s preukázaním zjavne neprimeranej povahy opatrenia, lebo v konečnom dôsledku by to viedlo k obráteniu dôkazného bremena.

87. Okrem toho bez ohľadu na rozsah tejto právomoci voľnej úvahy platí, že opodstatňujúce dôvody, na ktoré sa môže odvolávať členský štát, musia byť doplnené primeranými dôkazmi alebo analýzou spôsobilosti a proporcionality reštriktívneho opatrenia prijatého uvedeným štátom, ako aj presnými dôkazmi na podporu jeho argumentácie. [58]

88. Navrhujem teda, aby Súdny dvor odpovedal na štvrtú otázku v tom zmysle, že na posúdenie toho, či je opatrenie v súlade so zásadou proporcionality, vnútroštátnemu súdu prináleží preskúmať, či je na základe dôkazov, ktoré mu musí členský štát predložiť, možné rozumne usúdiť, že zvolené prostriedky sú spôsobilé na dosiahnutie sledovaného cieľa a že členský štát touto voľbou neprekročil svoju právomoc voľnej úvahy.

– O šiestej otázke

89. Šiestou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či pri posudzovaní proporcionality vnútroštátneho opatrenia treba zohľadniť, do akej miery toto opatrenie narúša voľný pohyb tovaru.

90. Vnútroštátny súd svoju otázku odôvodňuje objasnením postoja, ktorý zaujal Lord Advocate, ktorý sa domnieva, že pokiaľ je opatrenie uznané za obmedzujúce obchod, akékoľvek skúmanie povahy a účinkov narušenia hospodárskej súťaže je vylúčené z posúdenia proporcionality.

91. Rozsah, v ktorom vnútroštátne opatrenie narúša voľný pohyb tovaru, síce nesúvisí s kritériom primeranosti, ktorého predpokladom je preukázať, že opatrenie je bez ohľadu na svoj obmedzujúci účinok spôsobilé účinne prispieť k dosiahnutiu sledovaného cieľa, no musí byť zohľadnený v nasledujúcich dvoch fázach posúdenia proporcionality.

92. Zachovanie rovnováhy vyplývajúce zo zásady proporcionality si vyžaduje posúdiť viac či menej reštriktívnu povahu prijatého opatrenia pri jeho porovnaní s alternatívnymi opatreniami, ktoré by mohli byť uplatnené. Ide teda o overenie existencie iného opatrenia, ktoré by umožnilo dospieť k rovnakému výsledku pri menšom narušení voľného pohybu tovaru.

58 — Pozri rozsudok Komisia/Belgicko (C-227/06, EU:C:2008:160, bod 63 a citovanú judikatúru).

93. Treba však zohľadniť aj rozsah prekážky pri posudzovaní proporcionality vnútroštátneho opatrenia *stricto sensu*, ktoré predpokladá vyváženie výhod a nevýhod tohto opatrenia najmä na základe posúdenia, či je rozsah obmedzenia obchodu v rámci Únie primeraný významu sledovaných cieľov a očakávaných prínosov.

94. V dôsledku toho treba na šiestu otázku odpovedať v tom zmysle, že rozsah, v akom vnútroštátne opatrenie narúša voľný pohyb tovaru, treba zohľadniť pri jeho porovnávaní s alternatívnymi opatreniami, ktoré by umožnili dosiahnuť ten istý cieľ, a pri zvažovaní všetkých záujmov, ktoré sú v hre.

– O tretej otázke

95. Treťou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má proporcionalita vnútroštátneho opatrenia posudzovať výučne na základe skutkových okolností, o ktorých orgány dotknutého členského štátu vedeli v čase prijatia uvedeného opatrenia, a či existujú ďalšie obmedzenia právomoci vnútroštátneho súdu.

96. Vnútroštátny súd uvádza, že účastníci konania vo veci samej sa nezhodnú na tom, v ktorom okamihu treba posúdiť zákonnosť sporného opatrenia, a teda na tom, aké dôkazy môže vnútroštátny súd preskúmať v rámci posúdenia proporcionality. Poukazuje na to, že táto otázka je v prejednávanej veci rozhodujúca, lebo má k dispozícii nové štúdie, ktoré nemohol preskúmať vnútroštátny zákonodarca a niektoré z nich ani súd prvého stupňa.

97. Na rozdiel od Lord Advocate, ktorý tvrdí, že vnútroštátny súd musí posúdiť zákonnosť opatrenia v čase jeho prijatia, z čoho vyvodzuje, že nemôže zohľadniť dôkazy, ktoré nepreskúmal vnútroštátny zákonodarca, sa rovnako ako The Scotch Whisky Association a i., Írsko a nórska vláda, ako aj Komisia a Európske združenie voľného obchodu (EZVO) domnievam, že za takých okolností, akými sú okolnosti sporu vo veci samej, musí vnútroštátny súd vziať do úvahy všetky údaje, ktoré má k dispozícii v čase, keď rozhoduje, či už ide o údaje, ktoré boli k dispozícii v čase prijatia opatrenia, o ktorých však zákonodarná alebo regulačná moc nevedela alebo ich nepoužila, alebo o údaje, ktoré sa objavili po prijatí opatrenia.

98. Zdá sa, že jedno tvrdenie podporujúce názor, ktorý presadzuje Lord Advocate možno analogicky čerpať z ustálenej judikatúry, podľa ktorej sa má zákonnosť aktu Únie v rámci konania pre neplatnosť v zásade posudzovať na základe skutkových okolností existujúcich v čase jeho prijatia.[59] Podľa tej istej judikatúry uvedená zákonnosť „nemôže závisieť od retrospektívnych posúdení jeho stupňa účinnosti“[60], a pokiaľ je úlohou normotvorcu Únie posúdiť budúce účinky prijímanej právnej úpravy, hoci tieto účinky sa nedajú presne predvídať, jeho posúdenie možno kritizovať, iba ak je zjavne nesprávne z hľadiska skutočností, ktoré mu boli známe v čase prijatia predmetnej právnej úpravy.[61]

99. Na základe dvoch zhodujúcich sa tvrdení však podporím opačné riešenie.

100. Prvé tvrdenie súvisí so zásadou prednosti a efektivity práva Únie.

101. Ako Súdny dvor zdôraznil v rozsudku Seymour-Smith a Perez,[62] požiadavky práva Únie treba dodržiavať „v každom relevantnom čase, či už ide o čas prijatia opatrenia, čas jeho vykonania alebo čas jeho uplatnenia v prejednávanej veci“[63].

59 — Pozri v tomto zmysle najmä rozsudok Parlament/Rada (C-540/13, EU:C:2015:224, bod 35).

60 — Pozri najmä rozsudok Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, bod 37).

61 — Tamže.

62 — C-167/97, EU:C:1999:60.

63 — Bod 45.

102. Z tejto judikatúry vyplýva, že skúmanie zákonnosti opatrení prijatých vnútroštátnymi orgánmi v mene dôvodov všeobecného záujmu uvedených v článku 36 ZFEÚ nesmie mať statickú povahu, ale musí byť dynamické, pokiaľ ako v konaní vo veci samej zahŕňa zohľadnenie údajov, ktoré sa môžu v čase meniť v závislosti od mnohých sociálnych parametrov, akými sú zvyklosti v oblasti spotreby alkoholu, príjmy kupujúcich alebo stav vedeckých poznatkov týkajúcich sa skúmaného javu.

103. Súdny dvor napokon rozhodol, že keď členský štát prijme vnútroštátnu právnu úpravu v rámci politiky ochrany zdravia ľudí a zvierat, musí túto právnu úpravu prehodnotiť, pokiaľ sa ukáže, že dôvody, ktoré viedli k jej prijatiu, sa zmenili najmä v dôsledku vývoja dostupných údajov vyplývajúcich z vedeckého výskumu. [64]

104. Táto judikatúra sa odráža v judikatúre týkajúcej sa uplatňovania zásady opatrnosti inštitúciami Únie. Súdny dvor síce pripustil, že ak sa objaví neistota v súvislosti s existenciou alebo s dosahom rizík pre zdravie ľudí, inštitúcie Únie môžu na základe zásady opatrnosti a preventívneho konania prijať ochranné opatrenia bez toho, aby čakali, pokým sa plne preukáže reálnosť a závažnosť týchto rizík, na druhej strane však rozhodol, že ak nové skutočnosti zmenia vnímanie rizika, prípadne preukážu, že toto riziko možno eliminovať prostredníctvom miernejších opatrení než tých, ktoré existujú, je úlohou inštitúcií Únie a najmä Komisie, ktorá má právo iniciatívy, zabezpečiť prijatie právnej úpravy vychádzajúcej z nových poznatkov. [65]

105. Je pravda, že povinnosť členských štátov prispôsobiť alebo aktualizovať právne predpisy v závislosti od vývoja vedeckých poznatkov nevyhnutne neznamená, že ustanovenie, ktoré už týmto poznatkom nezodpovedá, treba vyhlásiť za protizákonné, a teda ho zrušiť so spätným účinkom.

106. Treba však poukázať na to, a to je druhé tvrdenie, že žaloba o preskúmanie zákonnosti, ktorú podala The Scotch Whisky Association a i., je osobitná v tom, ako som už zdôraznil, že smeruje proti zákonu, ktorý ešte nenadobudol účinnosť, a proti vyhláške, ktorá sa nachádza len vo fáze návrhu.

107. Za týchto osobitných okolností je logické určiť za relevantný čas na posúdenie súladu s právom Únie okamih, v ktorom vnútroštátny súd rozhoduje. Vychádzať z času prijatia právnej úpravy nemá vôbec zmysel, lebo vyhláška, ktorá je predsa neoddeliteľnou súčasťou právnej úpravy, ktorej súlad s právom Únie je spochybnený, ešte nebola prijatá. V prejednávanej veci nie je možné vychádzať ani z dátumu uplatnenia tejto právnej úpravy, lebo sa ešte neuplatňuje.

108. Na základe toho konštatujem, že vnútroštátny súd musí preskúmať všetky relevantné dôkazy existujúce v okamihu jeho rozhodnutia. Okrem toho právomoc vnútroštátneho súdu preskúmať tieto dôkazy nemá osobitné obmedzenia okrem tých, ktoré vyplývajú z uplatnenia zásady kontradiktórnosti a z vnútroštátnych procesných predpisov upravujúcich predkladanie dôkazov v súdnom konaní s výhradou zásady ekvivalencie a efektivity.

109. V dôsledku toho navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na tretiu otázku v tom zmysle, že keď vnútroštátny súd prejednáva tak, ako je to v konaní vo veci samej, žalobu o preskúmanie zákonnosti vnútroštátnej právnej úpravy, ktorá ešte nenadobudla účinnosť a sčasti je len vo fáze návrhu, musí pri posudzovaní primeranosti tejto právnej úpravy sledovanému cieľu preskúmať nielen informácie, ktoré vnútroštátne orgány mali k dispozícii a preskúmali pri príprave uvedenej právnej úpravy, ale aj všetky skutkové okolnosti ku dňu jeho rozhodnutia. Právomoc vnútroštátneho súdu preskúmať tieto dôkazy nemá osobitné obmedzenia okrem tých, ktoré vyplývajú z uplatnenia zásady kontradiktórnosti a z vnútroštátnych procesných predpisov upravujúcich predkladanie dôkazov v súdnom konaní s výhradou zásady ekvivalencie a efektivity.

64 — Pozri v tomto zmysle rozsudok Mirepoix (54/85, EU:C:1986:123, bod 16), v ktorom sa uvádza, že orgány členského štátu dovozu musia prehodnotiť zákaz používania pesticídu alebo jeho maximálny povolený obsah, pokiaľ sa ukáže, že dôvody vedúce k prijatiu takých opatrení sa zmenili. Pozri v tomto zmysle tiež rozsudok Heijn (94/83, EU:C:1984:285, bod 18).

65 — Pozri rozsudok Agrarproduktion Staebelow (C-504/04, EU:C:2006:30, bod 40).

110. Teraz sa budem zaoberať samotným uskutočnením posúdenia proporcionality.

ii) Uskutočnenie posúdenia proporcionality

111. Keďže druhá a piata otázka vnútroštátneho súdu navzájom súvisia, treba ich preskúmať spoločne.

112. Druhou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či, a pokiaľ áno, za akých podmienok môže členský štát s cieľom bojovať proti zneužívaniu alkoholu, ktorý je súčasťou ochrany verejného zdravia, prijať právnu úpravu stanovujúcu minimálnu maloobchodnú cenu alkoholických nápojov, ktorá narúša obchod v rámci Únie a hospodársku súťaž, namiesto zvýšenia daňového zaťaženia týchto výrobkov.

113. Piatou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či možno vylúčiť prijatie opatrenia, ktoré umožňuje dosiahnuť ten istý cieľ ako právna úprava, ktorá je predmetom sporu vo veci samej, a zároveň menej obmedzuje voľný pohyb tovaru, s odôvodnením, že môže mať dodatočné prínosy a napĺňať širší a všeobecnejší cieľ.

114. Konštatujem, že tieto otázky sa týkajú výlučne druhého kritéria posúdenia proporcionality, ktoré spočíva v preskúmaní toho, či vnútroštátne opatrenie nemožno nahradiť alternatívnym opatrením, ktoré je rovnako užitočné, ale menej narúša voľný pohyb tovaru. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania však vyplýva, že vnútroštátny súd sa pýta konkrétne na presný cieľ právnej úpravy, ktorá je predmetom sporu vo veci samej, a na jej spôsobilosť dosiahnuť sledovaný cieľ. Domnievam sa, že na poskytnutie užitočnej odpovede je nevyhnutné uviesť niekoľko spresnení týkajúcich sa predmetných otázok.

– Zistenie cieľa právnej úpravy, ktorá je predmetom sporu vo veci samej

115. Je potrebné zistiť cieľ sledovaný opatrením, ktoré je predmetom sporu vo veci samej, aby bolo možné určiť, či je uvedenému cieľu primerané.

116. Vnútroštátny súd poukazuje na to, že sporné opatrenia boli v dôvodovej správe k návrhu zákona predloženému do škótskeho parlamentu predstavené ako opatrenia, ktorých cieľom je uplatňovanie všeobecných i špecifických stratégií a intervencií zameraných na obyvateľstvo vo všeobecnosti a zvlášť na „ťažkých“ konzumentov alkoholu, t. j. so spotrebou viac ako 50 jednotiek alkoholu za týždeň v prípade mužov a viac ako 35 v prípade žien. Ďalej však uvádza, že novšia štúdia predložená škótskemu parlamentu nazvaná „Business and Regulatory Impact Assessment“ (štúdia vplyvu právnej úpravy na podniky) spomína medzi cieľmi týchto opatrení boj proti „rizikovej“ spotrebe, ktorá je vymedzená ako viac než 21 jednotiek alkoholu týždenne v prípade mužov a 14 jednotiek alkoholu týždenne v prípade žien. Táto štúdia konštatuje, že zavedenie minimálnej ceny umožňuje dosiahnuť cieľ spočívajúci v znížení spotreby alkoholických nápojov, ktoré sú v porovnaní so svojím obsahom alkoholu lacné, pričom rizikoví a ťažkí konzumenti alkoholu budú dotknutí viac než umiernení konzumenti alkoholu, pokiaľ ide o množstvo skonzumovaného alkoholu, výdavky naň a prospech, ktorý budú mať zo zníženia škodlivých účinkov na svoje zdravie. Court of Session však poukazuje na to, že keď boli opatrenia oznámené Komisii v súlade so smernicou 98/34/ES,[66] boli predstavené ako opatrenia zamerané len na rizikových alebo ťažkých konzumentov alkoholu.

66 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 22. júna 1998 o postupe pri poskytovaní informácií v oblasti technických noriem a predpisov (Ú. v. ES L 204, s. 37; Mim. vyd. 13/020, s. 337).

117. Písomné pripomienky, ktoré predložil Lord Advocate nevyjasňujú nejednoznačnosť vyplývajúcu z tohto vývoja prezentovania cieľov opatrenia zo strany vnútroštátnych orgánov, lebo síce pripomínajú, že opatrenie stanovujúce MPU sa zavádza na dosiahnutie dvojakého cieľa, ktorým je na jednej strane zamerať sa na tú časť obyvateľstva, ktorej zdravie je najviac ohrozené, a na druhej strane vyvolať pozitívny účinok na zdravie celej populácie, zároveň však uznávajú, že odôvodnenie takého opatrenia vychádza len z prvého z týchto cieľov.

118. Táto pretrvávajúca nejednoznačnosť vyvoláva nepríjemný dojem, že cieľ spočívajúci v znížení spotreby alkoholu vo všeobecnosti sa dobrovoľne mlčky obchádza, aby mohlo sporné opatrenie ľahšie splniť kritérium nevyhnutnosti, keď sa bude porovnávať s daňovým opatrením vedúcim k všeobecnému nárastu cien alkoholických nápojov.

119. Pripomínam, že v konečnom dôsledku práve vnútroštátnemu súdu, ktorý má ako jediný právomoc posúdiť skutkové okolnosti sporu, ktorý mu bol predložený, a vykladať uplatniteľnú vnútroštátnu právnu úpravu, prináleží identifikovať cieľ, ktorý opatrenie sleduje. [67]

120. V prejednávanej veci mu prináleží posúdiť, či opatrenie sleduje dvojaký cieľ, všeobecný a špecifický, alebo či sleduje výlučne špecifický cieľ, pričom tieto ciele napokon zďaleka nie sú protikladné, ale môžu sa navzájom dokonale dopĺňať. V nasledujúcich úvahách preskúmam tieto dve možnosti s cieľom poskytnúť vnútroštátnemu súdu užitočnú odpoveď, ktorá mu umožní rozhodnúť v spore vo veci samej.

– Spôsobilosť opatrenia dosiahnuť sledovaný cieľ

121. Obmedzenia zavedené členskými štátmi musia v prvom rade splniť kritérium spôsobilosti v tom zmysle, že musia byť vhodné na zaručenie dosiahnutia sledovaného cieľa.

122. V tejto súvislosti z opakujúcej sa judikatúry vyplýva, že vnútroštátna právna úprava je spôsobilá zaručiť splnenie sledovaného cieľa, len ak skutočne zodpovedá úsiliu dosiahnuť tento cieľ „koherentne a systematicky“. [68]

123. Z judikatúry Súdneho dvora ďalej vyplýva, že členský štát, ktorý sa chce dovolávať cieľa spôsobilého odôvodniť určitú prekážku, musí poskytnúť súdu, ktorý má rozhodnúť o tejto otázke, všetky informácie, ktoré mu umožnia uistiť sa, že uvedená právna úprava skutočne spĺňa požiadavky vyplývajúce zo zásady proporcionality. [69]

124. Lord Advocate tvrdí, že MPU bude mať priamy účinok len na výrobky, ktoré sa maloobchodne predávajú za cenu nižšiu než MPU, a že vzhľadom na progresívnu povahu tohto účinku budú výrobky s najnižšou cenou za jednotku alkoholu predmetom najvýraznejšieho nárastu cien.

67 — Pozri v tomto zmysle rozsudky Petersen (C-341/08, EU:C:2010:4, bod 42 a citovanú judikatúru), ako aj Vital Pérez (C-416/13, EU:C:2014:2371), v ktorom Súdny dvor konštatoval, že pokiaľ vo vnútroštátnej právnej úprave chýba spresnenie sledovaného cieľa, je dôležité, aby iné skutočnosti vychádzajúce zo všeobecného kontextu dotknutého opatrenia umožňovali identifikáciu cieľa, ktorý je v jeho pozadí, na účely súdneho preskúmania tak jeho oprávnenosti, ako aj primeranosti a nevyhnutnosti prostriedkov použitých na dosiahnutie tohto cieľa (bod 62 a citovaná judikatúra).

68 — Pozri analogicky rozsudok Berlington Hungary a i. (C-98/14, EU:C:2015:386, bod 64 a citovanú judikatúru).

69 — Tamže (bod 65).

125. Poľská vláda sa domnieva, že neexistujú objektívne a vedecky overené informácie, ktoré by potvrdzovali, že rizikoví alebo ťažkí konzumenti alkoholu konzumujú najmä alkoholické nápoje, ktoré sú v porovnaní so svojím obsahom alkoholu lacné. Podľa názoru tejto vlády sa škótska právna úprava dotkne len osôb s nízkymi príjmami a, naopak, nebude mať nijaký vplyv na spotrebu alkoholu osôb s vysokými príjmami, hoci tie sú ešte častejšie než nízkopríjmové osoby rizikovými alebo ťažkými konzumentmi alkoholu. Uvedená vláda z toho vyvodzuje záver, že cieľ sledovaný škótskymi orgánmi nebude účinne dosiahnutý.

126. Komisia sa domnieva, že vzhľadom na významnú mieru voľnej úvahy, ktorú majú členské štáty v tomto smere, MPU nie je zjavne neprimeraným opatrením v rámci kampane zameranej na zníženie spotreby alkoholu vo všeobecnosti alebo spotreby rizikových, či dokonca ťažkých konzumentov alkoholu zvlášť.

127. Vzhľadom na právomoc voľnej úvahy priznanú členským štátom nielen pri voľbe určitého cieľa, ktorý budú sledovať v oblasti politiky verejného zdravia, ale aj pri vymedzení opatrení spôsobilých na jeho dosiahnutie na jednej strane a vzhľadom na vedecké rozpory, na ktoré poukázal vnútroštátny súd [70] a ktoré sa týkajú miery prispôsobenia dopytu cenám alebo daniam, a v dôsledku toho na neistotu v súvislosti s účinnosťou verejných politík vychádzajúcich z kontroly cien alebo z vyššieho daňového zaťaženia alkoholických nápojov s cieľom znížiť ich spotrebu na druhej strane nepovažujem za neprimerané, ak tieto štáty usúdia, že také opatrenie, akým je zavedenie MPU, môže byť vhodné na dosiahnutie vyššie uvedených cieľov.

128. Koherentná a systematická povaha tohto opatrenia sa mi však zdá byť viac diskutabilná.

129. V tomto smere z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že podľa výsledkov štúdií uskutočnených v oblasti príjmov a majetku rizikových alebo ťažkých konzumentov alkoholu sa zdá, že tento druh spotreby, napokon rovnako ako spotreba alkoholických nápojov vo všeobecnosti, rastie spolu s príjmami najmä preto, že zatiaľ čo v rámci pätiny obyvateľstva s najnižšími príjmami je 4,8 % konzumentov označených za ťažkých a 10,9 % za rizikových, tieto čísla sa zvyšujú na 7,7 % a 25,7 % v rámci pätiny obyvateľstva s najvyššími príjmami.

130. Okrem toho podľa údajov vychádzajúcich z nákupov alkoholických nápojov uskutočnených v Anglicku a vo Walese za cenu nižšiu ako 0,45 GBP, a nie za cenu 0,50 GBP, ktorá bola nakoniec určená spornou právnou úpravou, množstvo týždenne zakúpených najlacnejších alkoholických nápojov sa postupne znižuje úmerne nárastu príjmov rizikových alebo ťažkých konzumentov alkoholu.

131. Vnútroštátny súd ďalej uvádza, že podľa výsledkov tej istej štúdie by sa ročná spotreba alkoholu mohla znížiť o 300 jednotiek alkoholu v kategórii ťažkých konzumentov, ktorí patria do pätiny obyvateľstva s najnižšími príjmami, zatiaľ čo v pätine spotrebiteľov s najvyššími príjmami by poklesla len o 34 jednotiek. Tento pokles by predstavoval 42 jednotiek alkoholu v kategórii rizikových konzumentov, ktorí patria do pätiny obyvateľstva s najnižšími príjmami, zatiaľ čo v pätine spotrebiteľov s najvyššími príjmami by spotreba paradoxne vzrástla o 5 jednotiek.

132. Podľa údajov posudzovaných vnútroštátnym súdom sa tak síce zdá, že zavedenie minimálnej ceny je spôsobilé znížiť spotrebu alkoholu u rizikových alebo ťažkých konzumentov, jeho účinok by však bol omnoho výraznejší v skupine konzumentov s nízkymi príjmami než v skupine konzumentov s najvyššími príjmami.

70 — Pozri bod 20 návrhu na začatie prejudiciálneho konania.

133. V rámci odpovede na písomné otázky položené Súdnym dvorom Lord Advocate objasnil, že doplnková štúdia o spotrebe alkoholických nápojov za cenu nižšiu ako 0,50 GBP uskutočnená v Škótsku ukazuje, že spotreba alkoholických nápojov kúpených za jednotkovú cenu nižšiu ako 0,50 GBP je omnoho vyššia u rizikových alebo ťažkých konzumentov, ktorí žijú v chudobe, než u takýchto konzumentov, ktorí však nežijú v chudobe. [71]

134. Okrem toho s odvolaním sa na viaceré štúdie uskutočnené tak na škótskej úrovni, ako aj na úrovni Spojeného kráľovstva a medzinárodnej úrovni tvrdí, že existujú dôkazy, podľa ktorých mladí konzumenti alkoholu, príležitostní konzumenti a ťažkí konzumenti majú tendenciu vyberať si najlacnejšie druhy nápojov. Zároveň poukazuje na to, že v Spojenom kráľovstve je dnes alkohol omnoho dostupnejší než v 80. rokoch a že spotreba piva, vína a destilátov vzrástla od roku 1994 o 45 % v zariadeniach mimo HORECA, zatiaľ čo v sektore HORECA klesol predaj takmer o 40 %. Podľa jeho názoru je vysvetlením skutočnosť, že ťažkí konzumenti hľadajúci čo najväčšie množstvo týchto nápojov, ktoré sú v porovnaní so svojím obsahom alkoholu lacné, zmenili svoje správanie tak, aby mohli konzumovať čo najviac za peniaze, ktoré majú k dispozícii. Výhoda zavedenia MPU teda spočíva v tom, že ťažkým konzumentom sa zabráni využívať menej nákladné alternatívy na zachovanie aktuálnej úrovne spotreby.

135. Podrobné vysvetlenia, ktoré Lord Advocate poskytol v odpovedi na otázku Súdneho dvora a počas pojednávania, ma nakoniec presvedčil a domnievam sa, že preukazujú, že opatrenie koherentne a systematicky zodpovedá cieľu spočívajúcemu v boji proti zneužívaniu alkoholu s poukázaním najmä na to, že je súčasťou všeobecnejšej stratégie zameranej na boj proti škodám, ktoré pácha alkohol, ktorá zahŕňa ďalšie opatrenia, akým je zákaz špecifických akciových ponúk, a že zameranie sa na lacné alkoholické nápoje možno odôvodniť skutočnosťou, že rizikoví alebo ťažkí konzumenti, medzi ktorých patria najmä mladí ľudia, ktorých prednostná ochrana je legitímna, konzumujú vo veľkej miere práve túto kategóriu nápojov.

– Nevyhnutnosť opatrenia

136. Treba nájsť odpoveď na otázku, či by cieľ spočívajúci v ochrane verejného zdravia, ktorý sledujú škótske orgány, nebolo možné dosiahnuť menej obmedzujúcim, ale rovnako účinným spôsobom pomocou daňového opatrenia. Inými slovami, umožnilo by zvýšenie daňového zaťaženia alkoholických nápojov dosiahnuť ten istý cieľ ako právna úprava stanovujúca minimálnu cenu, ale s menším obmedzením obchodu? Aby som mohol odpovedať na všetky otázky vnútroštátneho súdu, treba okrem toho určiť, či v prípade kladnej odpovede možno vylúčiť uplatnenie tejto menej reštriktívnej alternatívy s odôvodnením, že môže mať dodatočné prínosy a napĺňať širší a všeobecný cieľ.

137. Pre názor podporovaný zo strany The Scotch Whisky Association a i., ako aj bulharskej, poľskej a portugalskej vlády, podľa ktorého by zvýšenie spotrebnej dane z alkoholických nápojov bolo primeranejším opatrením, zjavne možno nájsť oporu v judikatúre Súdneho dvora týkajúcej sa minimálnych maloobchodných predajných cien tabakových výrobkov, lebo Súdny dvor vo viacerých rozsudkoch konštatoval, že cieľ spočívajúci v ochrane verejného zdravia možno primerane sledovať zvýšením daňového zaťaženia týchto výrobkov pri dodržaní zásady voľnej cenotvorby.

71 — 59 % rizikových konzumentov a 63 % ťažkých konzumentov žijúcich v chudobe konzumuje alkoholické nápoje kúpené za jednotkovú cenu nižšiu ako 0,50 GBP, zatiaľ čo tieto hodnoty dosahujú 45 % a 42 % v prípade tých, ktorí nežijú v chudobe.

138. Lord Advocate a EZVO, ktorí zastávajú opačný názor, však tvrdia, že judikatúru týkajúcu sa tabaku nemožno použiť v prípade alkoholických nápojov vzhľadom na to, že je založená na zohľadnení osobitných ustanovení smernice 95/59/ES [72] a že zatiaľ čo cieľ spočívajúci v znížení spotreby tabaku je všeobecný a týka sa celej populácie, cieľ zavedenia MPU je odlišný, lebo nejde o zníženie celkovej spotreby, ale o dosiahnutie špecifického cieľa znížiť spotrebu alkoholu u rizikových alebo ťažkých konzumentov.

139. Pokiaľ ide o fínsku vládu a Komisiu, domnievajú sa, že voľba medzi stanovením minimálnej ceny a zvýšením daňového zaťaženia je vecou právomoci voľnej úvahy, ktorú majú členské štáty pri rozhodovaní o tom, akú úroveň ochrany verejného zdravia chcú zabezpečiť, ako aj o spôsobe, akým má byť táto úroveň dosiahnutá.

140. S odvolaním sa na prístup Súdneho dvora v judikatúre týkajúcej sa tabakových výrobkov sa vnútroštátny súd domnieva, že cieľ ochrany zdravia sledovaný právnou úpravou, ktorá je predmetom sporu vo veci samej, by bolo možné dosiahnuť prijatím daňového opatrenia, ktoré by malo menej obmedzujúci účinok na obchod medzi členskými štátmi, menej by narúšalo hospodársku súťaž a navyše by malo výhodu v tom, že by viedlo k všeobecnému nárastu cien alkoholických nápojov, z ktorého by mohol vyplynúť pokles spotreby a súvisiacich spoločenských nákladov.

141. Členský štát má povinnosť uplatniť opatrenie, z ktorého vyplýva menej prekážok voľného obchodu v rámci Únie, len vtedy, keď má na výber medzi rôznymi opatreniami vhodnými na dosiahnutie rovnakého cieľa.

142. Skôr než preskúmam, či je daňové opatrenie rovnako spôsobilé dosiahnuť cieľ ochrany zdravia sledovaný právnou úpravou, ktorá je predmetom sporu vo veci samej, a či má menej obmedzujúce účinky na voľný pohyb tovaru, treba preskúmať, či právo Únie umožňuje členskému štátu uplatniť také opatrenie.

143. V tomto smere stačí konštatovať, že smernice 92/83/EHS [73] a 92/84/EHS [74] ukladajú členským štátom len povinnosť uplatniť minimálnu spotrebnú daň. V dôsledku toho si zachovávajú dostatočnú mieru voľnej úvahy na to, aby pristúpili k všeobecnému zvýšeniu spotrebných daní najmä s cieľom usilovať sa o dosiahnutie špecifických cieľov v oblasti verejného zdravia, pokiaľ daňový systém, ktorý na tento účel zavedú, možno považovať za zlučiteľný s článkom 110 ZFEÚ, čo znamená, že musí byť usporiadaný tak, aby sa v každom prípade vylúčilo vyššie zdanenie dovážaných výrobkov než domácich výrobkov, a teda nesmie v nijakom prípade vyvolávať diskriminačné účinky.

144. Treba ešte určiť, či zvýšenie daňového zaťaženia alkoholických nápojov predstavuje menej obmedzujúce opatrenie.

145. Pokiaľ ide o tabakové výrobky, Súdny dvor opakovane rozhodol, že daňová právna úprava je dôležitým a účinným nástrojom boja proti spotrebe týchto výrobkov, a teda ochrany verejného zdravia, a že cieľ spočívajúci v zabezpečení toho, aby boli ceny týchto výrobkov stanovené na vysokých úrovniach, možno vhodne sledovať zvýšením ich daňového zaťaženia, lebo zvýšenie spotrebnej dane sa musí skôr či neskôr prejaviť nárastom maloobchodných predajných cien, pričom voľná cenotvorba nebude narušená. [75]

72 — Smernica Rady z 27. novembra 1995 o iných daniach, ktoré ovplyvňujú spotrebu vyrobeného tabaku, ako je daň z obratu (Ú. v. ES L 291, s. 40; Mim. vyd. 09/001, s. 283).

73 — Smernica Rady z 19. októbra 1992 o zosúladení štruktúr spotrebných daní pre etanol a alkoholické nápoje (Ú. v. ES L 316, s. 21; Mim. vyd. 09/001, s. 206).

74 — Smernica Rady z 19. októbra 1992 o zosúladení spotrebnej dane z alkoholu a alkoholických nápojov (Ú. v. ES L 316, s. 29; Mim. vyd. 09/001, s. 213).

75 — Pozri naposledy rozsudok Komisia/Francúzsko (C-197/08, EU:C:2010:111, bod 52).

146. Dá sa táto judikatúra uplatniť na právnu úpravu týkajúcu sa ceny alkoholických nápojov, ktorá je predmetom sporu vo veci samej?

147. Dve tvrdenia zamerané proti tomuto uplatneniu, ktoré uvádza Lord Advocate a EZVO a ktoré sú založené na jednej strane na osobitných ustanoveniach smernice 95/59 a na druhej strane na špecifickej povahe cieľa spočívajúceho v znížení spotreby alkoholu sledovaného právnou úpravou, ktorá je predmetom sporu vo veci samej a je zameraná len na rizikových alebo ťažkých konzumentov, nepovažujem za presvedčivé.

148. Po prvé treba poukázať na to, že v rozsudku Komisia/Grécko,[76] ktorý sa týka žaloby pre nesplnenie povinnosti, Súdny dvor najprv konštatoval, že vnútroštátne opatrenia sú v rozpore so smernicou 95/59, no potom ich predsa preskúmal aj z hľadiska prípadného odôvodnenia v zmysle článku 36 ZFEÚ a nakoniec dospel k záveru, že cieľ ochrany verejného zdravia možno vhodne sledovať zvýšením daňového zaťaženia tabakových výrobkov, ktoré nezasahuje do zásady voľnej cenotvorby. Teda dokonca aj v oblasti, ktorá nie je upravená ustanovením sekundárneho práva, ktoré výslovne stanovuje zásadu voľnej tvorby cien, je potrebné uprednostniť zvýšenie daňového zaťaženia, ktoré menej obmedzuje obchod a zároveň umožňuje dosiahnuť sledovaný cieľ, pred opatrením spočívajúcim v stanovení minimálnej ceny, ktoré predstavuje významnejšiu prekážku.

149. Po druhé za predpokladu, že cieľ právnej úpravy, ktorá je predmetom sporu vo veci samej, je skutočne obmedzený na boj proti rizikovej a ťažkej spotrebe alkoholických nápojov, čo musí overiť vnútroštátny súd, sa domnievam, že autorom tejto právnej úpravy prináleží preukázať, že zvýšenie daňového zaťaženia nie je spôsobilé dosiahnuť sledovaný cieľ. Nepredložili však seriózny dôkaz preukazujúci, že, ako tvrdia, zvýšenie daňového zaťaženia by malo „neprimeraný“ vplyv v porovnaní so sledovaným cieľom. Treba konštatovať, že tvrdia najmä to, že také opatrenie by sa „zbytočne“ dotklo umiernených konzumentov, ktorým nehrozí rovnaké riziko. Rovnako ako vnútroštátny súd nevidím dôvod, pre ktorý by mal byť tento vedľajší účinok všeobecného nárastu daní vnímaný ako negatívny v rámci boja proti rizikovej alebo ťažkej spotrebe alkoholu, hoci navyše vedecké štúdie podľa všetkého preukazujú, že riziková alebo ťažká spotreba alkoholu sa postupne zvyšuje spolu s nárastom príjmov spotrebiteľov, zatiaľ čo týždenné množstvo zakúpených najlacnejších alkoholických nápojov sa zároveň znižuje spolu s nárastom príjmov spotrebiteľov, ktorí sú rizikovými alebo ťažkými konzumentmi alkoholu.

150. Pokiaľ by právna úprava, ktorá je predmetom sporu vo veci samej, sledovala špecifický cieľ v oblasti rizikovej alebo ťažkej spotreby alkoholu a zároveň všeobecnejší cieľ v oblasti boja proti zneužívaniu alkoholu, skutočnosť, že alternatívne opatrenie spočívajúce v zvýšení daňového zaťaženia je spôsobilé priniesť dodatočné výhody tým, že prispeje k dosiahnutiu tohto všeobecného cieľa, by predstavovala dokonca rozhodujúci prvok odôvodňujúci prijatie tohto opatrenia namiesto opatrenia MPU.

151. V konečnom dôsledku hoci vnútroštátnemu súdu prináleží, aby identifikoval presné ciele navrhovaného opatrenia, preskúmal výhody a nevýhody opatrenia spočívajúceho v zvýšení daňového zaťaženia a zistil, či má táto alternatíva lepší pomer nákladov a prínosov ako stanovenie minimálnej ceny, mám dojem, že z hľadiska zásady proporcionality sa ťažko odôvodní sporná právna úprava, ktorá sa javí menej koherentná a účinná ako zvýšenie daňového zaťaženia a ktorá môže byť vnímaná ako diskriminujúca.

152. V dôsledku toho navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na druhú a piatu otázku v tom zmysle, že členský štát môže v rámci sledovania cieľa spočívajúceho v boji proti zneužívaniu alkoholu, ktorý je súčasťou ochrany verejného zdravia, prijať právnu úpravu stanovujúcu minimálnu maloobchodnú cenu alkoholických nápojov, ktorá obmedzuje obchod v Európskej únii a narúša hospodársku súťaž,

76 — C-216/98, EU:C:2000:571.

namiesto zvýšenia daňového zaťaženia týchto výrobkov, len ak preukáže, že prijaté opatrenie má viac prínosov alebo menej nevýhod ako alternatívne opatrenie. Skutočnosť, že alternatívne opatrenie spočívajúce vo zvýšení daňového zaťaženia môže priniesť viac výhod v tom zmysle, že prispieva k dosiahnutiu všeobecného cieľa boja proti zneužívaniu alkoholu, nie je dôvodom na neuplatnenie tohto opatrenia a uplatnenie opatrenia spočívajúceho v stanovení MPU.

IV – **Návrh**

153. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na otázky položené zo strany Court of Session takto:

1. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1308/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa vytvára spoločná organizácia trhov s poľnohospodárskymi výrobkami, a ktorým sa zrušujú nariadenia Rady (EHS) č. 922/72, (EHS) č. 234/79, (ES) č. 1037/2001 a (ES) č. 1234/2007, treba vykladať v tom zmysle, že nebráni takej vnútroštátnej právnej úprave, aká je predmetom sporu vo veci samej, ktorá stanovuje minimálnu maloobchodnú predajnú cenu vína v závislosti od množstva alkoholu obsiahnutého v predávanom výrobku, pokiaľ je táto právna úprava odôvodnená cieľmi v oblasti ochrany ľudského zdravia, najmä bojom proti zneužívaniu alkoholu, a nejde nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie tohto cieľa.

2. Pri posudzovaní toho, či je opatrenie v súlade so zásadou proporcionality, vnútroštátnemu súdu:

   — preskúmať, či je na základe dôkazov, ktoré mu musí členský štát predložiť, možné rozumne usúdiť, že zvolené prostriedky sú spôsobilé na dosiahnutie sledovaného cieľa a že členský štát touto voľbou neprekročil svoju právomoc voľnej úvahy, a

   — pri porovnávaní s alternatívnymi opatreniami, ktoré by umožnili dosiahnuť ten istý cieľ, a pri zvažovaní všetkých záujmov, ktoré sú v hre, zohľadniť rozsah, v akom toto opatrenie narúša voľný pohyb tovaru.

3. Keď vnútroštátny súd prejednáva tak, ako je to v konaní vo veci samej, žalobu o preskúmanie zákonnosti vnútroštátnej právnej úpravy, ktorá ešte nenadobudla účinnosť a sčasti je len vo fáze návrhu, musí pri posudzovaní primeranosti tejto právnej úpravy sledovanému cieľu preskúmať nielen informácie, ktoré vnútroštátne orgány mali k dispozícii a preskúmali pri príprave uvedenej právnej úpravy, ale aj všetky skutkové okolnosti ku dňu jeho rozhodnutia. Právomoc vnútroštátneho súdu preskúmať tieto dôkazy nemá osobitné obmedzenia okrem tých, ktoré vyplývajú z uplatnenia zásady kontradiktórnosti a z vnútroštátnych procesných predpisov upravujúcich predkladanie dôkazov v súdnom konaní s výhradou zásady ekvivalencie a efektivity.

4. Články 34 ZFEÚ a 36 ZFEÚ treba vykladať v tom zmysle, že bránia tomu, aby členský štát v rámci sledovania cieľa spočívajúceho v boji proti zneužívaniu alkoholu, ktorý je súčasťou ochrany verejného zdravia, prijal právnu úpravu stanovujúcu minimálnu maloobchodnú cenu alkoholických nápojov namiesto zvýšenia daňového zaťaženia týchto výrobkov, ktoré menej obmedzuje obchod v Európskej únii, pokiaľ tento štát nepreukáže, že prijaté opatrenie má viac prínosov alebo menej nevýhod ako alternatívne opatrenie. Skutočnosť, že alternatívne opatrenie spočívajúce vo zvýšení daňového zaťaženia môže priniesť viac výhod v tom zmysle, že prispieva k dosiahnutiu všeobecného cieľa boja proti zneužívaniu alkoholu, nie je dôvodom na neuplatnenie tohto opatrenia a uplatnenie opatrenia spočívajúceho v stanovení minimálnej ceny.