

Art. 34, 36, 267 AEUV; EU-VO Nr. 1308/2013

Vereinbarkeit eines Mindestpreises für Alkohol mit dem Unionsrecht

Gerichtshof, Urt. v. 23.12.2015 – C-333/14

Fall

2012 verabschiedete das schottische Parlament ein Gesetz über den Mindestpreis für alkoholische Getränke in Schottland. Dieses Gesetz sieht die Festlegung eines Mindestpreises pro Alkoholeinheit (MPA) vor, den jeder Inhaber der Konzession, die in Schottland für den Verkauf von alkoholischen Getränken im Einzelhandel erforderlich ist, beachten muss. Das Gesetz bestimmt, dass die schottische Regierung den MPA durch eine Verordnung festlegt. In dieser Verordnung wird der MPA mit 0,50 Pfund Sterling (ca. 0,70 €) festgesetzt. Der Mindestverkaufspreis von Alkohol bestimmt sich nach folgender Formel: „MPA x K x V x 100“, wobei „MPA“ den Mindestpreis pro Einheit, „K“ den Alkoholgehalt und „V“ das Volumen des Alkohols in Litern bezeichnet. Der MPA hat zur Folge, dass der zurzeit geringe Preis bestimmter stark alkoholhaltiger Getränke steigen würde. Diese Art von Getränken wird häufig von Verbrauchern mit Alkoholproblemen gekauft. Der MPA dient dem Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen und ist Teil einer allgemeinen politischen Strategie, mit der die zerstörerischen Auswirkungen des Alkohols bekämpft werden sollen. Nach Ansicht des schottischen Gesetzgebers ließe sich dieses Ziel mit steuerlichen Maßnahmen nicht mit demselben Erfolg erreichen.

Die Scotch Whisky Association und andere Verbände von Herstellern alkoholischer Getränke halten die gesetzliche Einführung eines MPA für unvereinbar mit dem Unionsrecht. Sie rügen zunächst einen Verstoß gegen die EU-Verordnung Nr. 1308/2013 (EU-VO) über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse. Ihrer Ansicht nach stelle die EU-VO ein vollständiges Regelungssystem für den gemeinsamen Weinmarkt, insbesondere hinsichtlich der Preise, dar. Zudem sei der MPA eine mit dem Unionsrecht unvereinbare mengenmäßige Beschränkung des freien Warenverkehrs, die nicht gerechtfertigt sei. Ihrer Ansicht nach ließen sich die mit dem Gesetz verfolgten Ziele auf weniger einschränkende Weise durch steuerliche Maßnahmen verwirklichen.

I. Ist die Einführung des MPA mit der VO-EU vereinbar?

II. Ist die Einführung des MPA mit der Grundfreiheit des freien Warenverkehrs nach Art. 34 AEUV vereinbar?

Lösung

I. Vereinbarkeit des schottischen Gesetzes zur Festlegung eines Mindestpreises für Alkohol mit der EU-VO Nr. 1308/2013

1. Die **gemeinsame Organisation der Agrarmärkte** (GMO) schließt gemäß Art. 40 Abs. 2 AEUV alle zur Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) erforderlichen Maßnahmen, insbesondere Preisregelungen, ein. Mit der EU-VO soll eine GMO für alle in Anhang I des EUV und des AEUV aufgeführten landwirtschaftlichen Erzeugnisse, zu denen auch Wein gehört, geschaffen werden.

Leitsätze

1. Die Schaffung einer Gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte (GMO) wehrt es den Mitgliedstaaten nicht, nationale Regelungen anzuwenden, die ein im Allgemeininteresse liegendes anderes Ziel als die von der betreffenden GMO erfassten Ziele verfolgen. Dieses Ziel muss aber den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten.

2. Jede Maßnahme eines Mitgliedstaats, die geeignet ist, den Handel innerhalb der Union unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern, ist als eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung i.S.d. Art. 34 AEUV anzusehen.

3. Mindestpreise für Alkohol sind wegen der damit verbundenen Beeinträchtigung der Warenverkehrsfreiheit gemäß Art. 34 AEUV nur ausnahmsweise rechtmäßig. Die Mitgliedstaaten müssen beweisen, dass der Alkoholkonsum nicht in gleicher Weise durch eine Erhöhung der Steuern verringert werden kann.

(Leitsätze des Bearbeiters)

Im Originalfall wurde der Gerichtshof von einem schottischen Gericht im Wege des **Vorabentscheidungsverfahrens** nach Art. 267 AEUV angerufen.

2. Fraglich ist, ob diese EU-VO der Einführung eines Mindestpreises für Alkohol entgegensteht. Die EU-VO enthält jedoch weder Vorschriften, die die Festsetzung der Einzelhandelspreise für Weine, sei es auf nationaler Ebene oder auf Unionsebene, erlauben, noch Vorschriften, die den Mitgliedstaaten den Erlass nationaler Maßnahmen zur Festlegung solcher Preise verbieten.

„[19] Folglich bleiben **die Mitgliedstaaten grundsätzlich für den Erlass bestimmter Maßnahmen zuständig**, die nicht in der Verordnung Nr. 1308/2013 vorgesehen sind, sofern diese Maßnahmen nicht so beschaffen sind, dass sie von der Verordnung Nr. 1308/2013 abweichen oder diese Verordnung beeinträchtigen oder deren ordnungsgemäßes Funktionieren behindern (...).“

3. Auch wenn die EU-VO keinen Preisfestsetzungsmechanismus enthält, ist die freie Bestimmung der Verkaufspreise auf der **Grundlage des freien Wettbewerbs** einer der Bestandteile der EU-VO und Ausdruck des Grundsatzes des freien Warenverkehrs. Der MPA hat zur Folge, dass der Einzelhandelspreis örtlich erzeugter oder eingeführter Weine nicht unter diesem verbindlichen Mindestpreis liegen darf. Der MPA hindert daher Hersteller oder Einführer daran, niedrigere Herstellungskosten auszunutzen, um günstigere Einzelhandelspreise anzubieten. Eine derartige Maßnahme kann daher die **Wettbewerbsverhältnisse beeinträchtigen**.

„[22] Insoweit hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass die gemeinsamen Marktorganisationen auf dem Grundsatz eines offenen Marktes beruhen, zu dem jeder Erzeuger **unter Bedingungen eines wirksamen Wettbewerbs freien Zugang hat** (...).“

Die Einführung eines MPA widerspricht dem aus der EU-VO enthaltenen Grundsatz, dass sich die Verkaufspreise für Agrarerzeugnisse auf der Grundlage eines freien Wettbewerbs frei bilden sollen. Damit beeinträchtigt der MPA die Zielsetzungen der EU-VO.

4. Fraglich ist aber, wie der Umstand zu werten ist, dass der MPA das Ziel verfolgt, durch die Bekämpfung des Alkoholmissbrauchs **die Gesundheit und das Leben von Menschen zu schützen**. Dieses Ziel wird nicht unmittelbar von der EU-VO erfasst.

„[26] Insoweit ist festzustellen, dass die Schaffung einer GMO es **den Mitgliedstaaten tatsächlich nicht verwehrt**, nationale Regelungen anzuwenden, die ein **im Allgemeininteresse liegendes anderes Ziel** als die von der betreffenden GMO erfassten Ziele verfolgt, selbst wenn diese Regelung einen Einfluss auf das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes im betroffenen Wirtschaftsbereich hat (...).“

Demnach darf sich ein Staat auf das Ziel berufen, die Gesundheit und das Leben von Menschen zu schützen, um den MPA zu rechtfertigen, auch wenn dadurch das System der freien Preisbildung unter wirksamen Wettbewerbsbedingungen beeinträchtigt wird.

Damit steht die EU-VO der Einführung des MPA grundsätzlich nicht entgegen.

II. Die Einführung eines Mindestpreises für Alkohol könnte jedoch dem **freien Warenverkehr gemäß Art. 34 AEUV** widersprechen. Danach sind mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten verboten, soweit sie nicht durch Gründe des Art. 36 AEUV gerechtfertigt sind.

1. Da eine unionsrechtliche Spezialregelung nicht ersichtlich ist, muss zunächst der **Anwendungsbereich** dieser Grundfreiheit eröffnet sein.

Der Gerichtshof weist aber ausdrücklich darauf hin, dass die Einführung eines MPA dem **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** genügen muss. Diese Prüfung nimmt es dann im Rahmen der Beantwortung der zweiten Frage vor.

Art. 34 AEUV

Mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung sind zwischen den Mitgliedstaaten verboten.

a) Die Vorschriften über den freien Warenverkehr setzen zunächst voraus, dass sich die nationale Regelung auf „**Waren**“ i.S.d. Art. 28 Abs. 2 AEUV beziehen. Waren sind alle körperlichen Gegenstände mit Geldwert, die über eine Grenze verbracht werden und Gegenstand von Handelsgeschäften sein können. Sie müssen aus einem Mitgliedstaat oder aus Drittländern stammen, die sich mit den Mitgliedstaaten in freiem Verkehr befinden. Die Einführung eines Mindestpreises für Alkohol betrifft sowohl die einheimischen Erzeugnisse als auch die eingeführten Alkoholprodukte aus Mitgliedstaaten. Diese haben Geldwert und können Gegenstand von Handelsgeschäften sein. Folglich liegt eine „Ware“ i.S.d. Art. 28 Abs. 2 AEUV vor.

b) Weiterhin müsste eine **staatliche Maßnahme** vorliegen. Der Mindestpreis für Alkohol ist in Schottland per Gesetz bzw. per Verordnung geregelt, sodass auch diese Voraussetzung erfüllt ist.

c) Schließlich erfordert der Anwendungsbereich des freien Warenverkehrs einen **grenzüberschreitenden Bezug**. Der MPA stellt keine ausschließlich interne nationale Regelung dar, da er auch Alkoholprodukte aus den Mitgliedstaaten betrifft.

Damit sind die Vorschriften über die Warenverkehrsfreiheit anwendbar.

2. Weiterhin muss eine **Beschränkung** vorliegen. Art. 34 AEUV untersagt mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung.

a) Da eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung (Kontingent) von vornherein ausscheidet, kann die Einführung eines Mindestpreises für Alkohol nur eine **Maßnahme gleicher Wirkung** i.S.d. Art. 34 AEUV darstellen. Der Begriff der Maßnahme gleicher Wirkung bestimmt sich nach der sog. „**Dassonville-Formel**“.

*„[31] Nach ständiger Rechtsprechung ist jede Maßnahme eines Mitgliedstaats, die **geeignet** ist, den Handel innerhalb der Union unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder **potentiell zu behindern**, als eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen im Sinne des Art. 34 AEUV anzusehen (...).“*

Die Einführung eines Mindestpreises für Alkohol verhindert, dass sich niedrigere Herstellungskosten eingeführter Erzeugnisse im Endverkaufspreis niederschlagen können. Damit ist eine derartige Regelung geeignet, alkoholhaltigen Getränken, die in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig vertrieben werden, den **Zugang zum schottischen Markt zu erschweren**. Damit liegt eine Maßnahme gleicher Wirkung i.S.v. Art. 34 AEUV vor.

b) Die Einführung eines Mindestpreises für Alkohol ist gleichwohl nicht als Eingriff anzusehen, wenn es unter die durch die „**Keck-Formel**“ des Gerichtshofs geprägten Ausnahmen fällt. Hiernach sind **Verkaufsmodalitäten** (im Unterschied zu produktbezogenen Modalitäten) jedenfalls dann keine Maßnahmen gleicher Wirkung i.S.d. Art. 34 AEUV, wenn sie für alle Betroffenen unterschiedslos gelten und den Absatz der in- und ausländischen Erzeugnisse rechtlich wie tatsächlich in gleicher Weise berühren.

aa) Vorliegend geht es um eine staatliche Regelung, die einen gesetzlichen Mindestpreis für Alkohol zum Gegenstand hat. Die Einführung von Mindestpreisen betrifft **nicht die Art der Produkte** selbst, sondern die **Förderung ihres Verkaufs**, sodass sie grundsätzlich als Verkaufsmodalität und nicht als produktbezogene Modalität, die von der Keck-Formel nicht erfasst wird, anzusehen ist. Diese Verkaufsmodalität würde jedoch nur dann nicht als Maßnahme gleicher Wirkung unter das Verbot des Art. 34 AEUV fallen, wenn die Festsetzung des Mindestpreises für Alkohol auch **tatsächlich unterschiedslos** wirkt.

Die Grundfreiheiten entfalten – bis auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit – grundsätzlich **keine mittelbare Drittwirkung**. Sie gelten also nicht zwischen Privatpersonen.

Der Gerichtshof spricht im vorliegenden Fall die Keck-Formel gar nicht an. Es bleibt abzuwarten, ob dies eine bewusste Entscheidung war oder der Gerichtshof das Vorliegen einer faktischen Diskriminierung als offensichtlich angesehen hat. Bei den anderen Grundfreiheiten prüft der Gerichtshof lediglich das Vorliegen einer „Beschränkung“, ohne näher auf die Keck-Formel einzugehen.

Rechtfertigungsgründe des Art. 36 AEUV

- öffentliche Sittlichkeit
- öffentliche Ordnung und Sicherheit
- Schutz der Gesundheit und des Lebens
- Schutz von Tieren und Pflanzen
- Schutz des nationalen Kulturguts
- Schutz des gewerblichen und kommerziellen Eigentums

Cassis de Dijon-Formel

Da der Gerichtshof die Rechtfertigungsgründe des Art. 36 AEUV sehr eng auslegt, eröffnet er über die sog. „Cassis de Dijon-Formel“ den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, weitere „zwingende Allgemeinwohlinteressen“ als Rechtfertigungsgründe für die Beeinträchtigung des freien Warenverkehrs einzuführen (z.B. Verbraucherschutz, Umweltschutz, Jugendschutz etc.). Diese Gründe müssen aber mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar sein.

bb) Insoweit ist davon auszugehen, dass es eingeführten Produkten im Vergleich zu nationalen Produkten grundsätzlich an lokaler und regionaler Präsenz fehlt. Dies schlägt sich unmittelbar im Konsumentenverhalten nieder und beeinflusst die Warenabsatzmöglichkeiten. Auch wenn der Mindestpreis für Alkohol aus dem Inland und dem europäischen Ausland gleichermaßen gilt, erschwert dieser Mindestpreis den Alkoholprodukten aus dem EU-Ausland den Zugang zum heimischen Markt, da sie den unter Umständen im Vergleich zu den im Inland günstigeren Herstellungskosten nicht an die Verbraucher weitergeben können. Damit wirkt der Mindestpreis wie eine „**faktische Diskriminierung**“.

Damit liegt eine „Maßnahme gleicher Wirkung“ i.S.d. Art. 34 AEUV vor.

3. Die Einführung eines Mindestpreises für Alkohol ist jedoch dann mit dem Unionsrecht vereinbar, wenn sie aufgrund der in **Art. 36 AEUV** genannten **Rechtfertigungsgründe** oder aus sonstigen zwingenden Erfordernissen erforderlich ist („**Cassis de Dijon-Formel**“).

a) Der MPA verfolgt ein **doppeltes Ziel**: Erreicht werden soll eine zielgerichtete Verringerung des Alkoholkonsums sowohl bei Verbrauchern mit einem gefährlichen oder schädigenden Trinkverhalten als auch in der Bevölkerung allgemein. Indem der Gesetzgeber die gesamte Bevölkerung in den Fokus nimmt, schließt er – wenn auch nicht vorrangig – Verbraucher mit gemäßigttem Alkoholkonsum ein. Das Ziel, die **Gesundheit und das Leben von Menschen** zu schützen, ist in Art. 36 AEUV ausdrücklich erwähnt. Hinsichtlich des Schutzes der Gesundheit und des Lebens ist es grundsätzlich Sache der Mitgliedstaaten festzulegen, **auf welchem Niveau** sie deren Schutz gewährleisten wollen. Der Gerichtshof billigt den Mitgliedstaaten insofern einen gerichtlich nur begrenzt überprüfbaren „**Beurteilungsspielraum**“ zu. Dieser Spielraum befreit die Mitgliedstaaten indes nicht von der Beachtung des **Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit**.

„[33] Nach ständiger Rechtsprechung lässt sich eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung nur dann u. a. mit dem Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen nach Art. 36 AEUV rechtfertigen, wenn sie **geeignet** ist, die **Erreichung des verfolgten Ziels** zu gewährleisten, und nicht über das dazu **Erforderliche** hinausgeht (...).“

b) Der MPA müsste zunächst **geeignet** sein, das genannte Ziel, den Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, zu fördern. Die Annahme, dass die Festsetzung eines Mindestpreises für alkoholische Getränke, der speziell eine Anhebung des Preises für billige alkoholische Getränke bezweckt, geeignet ist, den Alkoholkonsum im Allgemeinen und den gefährlichen und schädigenden Konsum im Besonderen zu vermindern, ist nicht von der Hand zu weisen. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund, dass Personen mit einem entsprechenden Konsumverhalten in großem Umfang billige alkoholische Getränke kaufen. Zu berücksichtigen ist aber, dass eine nationale Regelung nur dann als geeignet angesehen werden kann, wenn sie in Bezug auf das angestrebte Ziel als **kohärent und systematisch** anzusehen ist.

„[38] Aus ... ergibt sich insoweit, dass die im Ausgangsverfahren streitige Regelung **Teil einer allgemeineren politischen Strategie ist, mit der die zerstörerischen Auswirkungen des Alkohols bekämpft werden sollen**. Der von dieser Regelung vorgesehene verbindliche MPA ist nämlich eine von 40 Maßnahmen, die bezwecken, den Konsum von Alkohol in der schottischen Bevölkerung insgesamt – unabhängig davon, wo und wie er stattfindet – in **kohärenter und systematischer Weise zu reduzieren**.“

Damit ist der MPA als geeignet anzusehen.

c) Damit kommt es entscheidend auf die Frage an, ob der MPA zur Erreichung des Ziels auch **erforderlich** und insbesondere **angemessen** ist. Als milderes Mittel kommt eine **erhöhte Besteuerung alkoholischer Getränke** in Betracht.

„[44] Ferner ist festzustellen, dass eine **Steuerregelung ein wichtiges und wirksames Instrument zur Bekämpfung des Konsums alkoholischer Getränke** und damit zum Schutz der öffentlichen Gesundheit darstellt. Das Ziel, sicherzustellen, dass für diese Getränke hohe Preise festgesetzt werden, kann in angemessener Weise durch ihre **erhöhte Besteuerung verfolgt werden**, da sich die Verbrauchsteuererhöhungen früher oder später in einer Erhöhung der Einzelhandelspreise niederschlagen müssen, ohne dass dies den Grundsatz der freien Preisfestsetzung antasten würde (...).“

aa) Für eine Erhöhung von Steuern könnte weiter der Umstand sprechen, dass diese fiskalische Maßnahme für den Handel mit den betroffenen Waren innerhalb der Union **weniger einschränkend wirkt** als die Einführung eines gesetzlichen Mindestpreises. Der MPA schränkt – im Gegensatz zu einer Erhöhung der auf diese Waren erhobenen Steuer – die Freiheit der Wirtschaftsteilnehmer, ihre Einzelhandelspreise zu bestimmen, erheblich ein und stellt infolgedessen ein **gewichtiges Hindernis** für den Zugang alkoholhaltiger Getränke, die in anderen Mitgliedstaaten vertrieben werden, zum schottischen Markt sowie für den freien Wettbewerb auf diesem Markt dar.

bb) Der schottische Gesetzgeber ist indes der Ansicht, dass sich das angestrebte Ziel mit steuerlichen Maßnahmen nicht ebenso wirksam erreichen lasse. Allerdings würde eine erhöhte Besteuerung alkoholischer Getränke eine **allgemeine Anhebung der Preise** für diese Getränke nach sich ziehen, die sowohl Verbraucher mit einem moderaten Alkoholkonsum als auch solche mit einem gefährlichen oder schädigenden Trinkverhalten trifft. Damit erscheint eine **Steuererhöhung fast geeigneter, das angestrebte Ziel zu erreichen**.

„[48] Vielmehr könnte unter den gegebenen Umständen, ... die Tatsache, dass eine Maßnahme der erhöhten Besteuerung im Vergleich zur Vorgabe eines MPA möglicherweise **zusätzliche Vorteile mit sich bringt**, weil sie zur Verwirklichung des allgemeinen Ziels der Bekämpfung des Alkoholmissbrauchs beiträgt, nicht nur keinen Grund darstellen, von einer solchen Maßnahme Abstand zu nehmen, sondern in ihr läge gerade ein Gesichtspunkt, der dafür spräche, auf **diese Maßnahme anstatt auf die Vorgabe eines MPA zurückzugreifen**.“

cc) Zwar trägt der betroffene Mitgliedstaat die **Beweislast** für das Vorliegen des Rechtfertigungsgrundes. Diese Beweislast geht allerdings nicht so weit, dass der Mitgliedstaat positiv belegen müsste, dass sich das von ihm verfolgte Ziel mit keiner anderen Maßnahme erreichen ließe.

„[59] Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass Art. 36 AEUV dahin auszulegen ist, dass ein nationales Gericht, wenn es eine nationale Regelung darauf prüft, ob sie zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen nach diesem Artikel gerechtfertigt ist, **objektiv prüfen** muss, ob die von dem betreffenden Mitgliedstaat vorgelegten Beweise bei verständiger Würdigung die Einschätzung erlauben, dass die gewählten Mittel zur Verwirklichung der verfolgten Ziele geeignet sind, und ob es möglich ist, diese Ziele durch Maßnahmen zu erreichen, die den freien Warenverkehr und die GMO weniger einschränken.“

Ergebnis: Die Einführung eines Mindestpreises für Alkohol ist dann mit dem freien Warenverkehr i.S.d. Art. 34 AEUV unvereinbar, wenn eine erhöhte Besteuerung alkoholischer Getränke genauso wirksam ist, den Alkoholkonsum zu beschränken.

RA Frank Hansen

Der Gerichtshof trennt bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht ausdrücklich zwischen der Erforderlichkeit und der Angemessenheit. Zur Erforderlichkeit gehört auch die Angemessenheit der Maßnahme.

Der Gerichtshof prüft im vorliegenden Fall nicht, ob eine erhöhte Besteuerung alkoholischer Getränke ebenso wirksam ist, die Gesundheit und das Leben von Menschen zu schützen wie der MPA. Seiner Ansicht nach obliegt dies der Überprüfung durch das vorliegende Gericht.