CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL MICHAEL B. ELMER
apresentadas em 4 de Março de 1997 *

Índice

A legislação nacional e os seus antecedentes ..... I - 5911
A actividade da Systembolaget na prática ..... I - 5919
Os factos do processo ..... I - 5925
As questões prejudiciais ..... I - 5926
Observações apresentadas ao Tribunal ..... I - 5928
Observações gerais sobre o artigo 30.° do Tratado ..... I - 5930
Observações gerais sobre o artigo 37.° do Tratado ..... I - 5935
O regime legal sueco de venda a retalho de bebidas alcoólicas é abrangido pelas proibições contidas nos artigos 30.° e 37.° do Tratado? ..... I - 5937
Pode o regime justificar-se ao abrigo do disposto no artigo 36.° do Tratado? ..... I - 5948
A questão do período de transição e as consequências de uma incompatibilidade com os artigos 30.° e 37.° do Tratado ..... I - 5952
Conclusão ..... I - 5952

1. No presente processo prejudicial, o Tribunal de Justiça é chamado a pronunciar-se sobre a questão da compatibilidade do regime legal sueco em matéria de venda a retalho de bebidas alcoólicas com os artigos 30.° e 37.° do Tratado CE.

A legislação nacional e os seus antecedentes

2. Anteriormente, o direito exclusivo de produzir e vender bebidas alcoólicas na Suécia era detido por duas empresas estatais. A V & S Vin & Sprit AB (a seguir «V & S») gozava do direito exclusivo de fabricar e exportar bebidas espirituosas e de importar cerveja, vinho e bebidas espirituosas. A Systembolaget AB gozava do direito exclusivo de venda a retalho e de venda por grosso aos restaurantes.

3. Depois da entrada em vigor do acordo EEE celebrado, nomeadamente, entre a Suécia e a Comunidade, em 1 de Janeiro de 1994, um órgão jurisdicional finlandês submeteu

* Língua original: dinamarquês.

uma questão prejudicial ao Tribunal EFTA sobre a compatibilidade com os artigos 11.°, 13.° e 16.° do acordo EEE (que correspondem substancialmente aos artigos 30.°, 36.° e 37.° do Tratado) de um regime legal que concede a uma empresa monopolística estatal o direito exclusivo de importar bebidas alcoólicas a partir de outros Estados-Membros do EEE, ou, no que respeita ao comércio entre os Estados EEE, exige uma autorização da empresa monopolística estatal para importar esses produtos e colocá-los no mercado. No seu acórdão de 16 de Dezembro de 1994, processo E-1/94, Restamark [1], o Tribunal EFTA declarou nomeadamente o seguinte:

«1) O artigo 11.° do acordo EEE deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma medida nacional que confere a um monopólio legal nacional o direito exclusivo de importar bebidas alcoólicas que se incluem entre os produtos abrangidos pelo acordo EEE e originárias de partes contratantes ou à aplicação ao comércio intra-EEE de disposições nacionais que exijam a autorização do monopólio legal nacional para a importação ou colocação desses produtos em livre prática, ainda que tal autorização seja concedida automaticamente. Além disso, tais medidas não podem justificar-se nos termos do artigo 13.° do acordo EEE pelo simples facto de se inserirem no quadro de uma política em matéria de álcool que visa minimizar os efeitos nocivos para a saúde que resultam do consumo de bebidas alcoólicas, porquanto tal objectivo pode ser atingido através de medidas menos restritivas da livre circulação das mercadorias.

2) O artigo 16.° do acordo EEE deve ser interpretado no sentido de que, a partir de 1 de Janeiro de 1994, qualquer monopólio nacional de natureza comercial, não abrangido pelo protocolo 8 do acordo EEE, deve ser adaptado de modo a suprimir o direito exclusivo de importar produtos abrangidos pelo monopólio numa parte contratante a partir de outras partes contratantes.»

4. No âmbito das negociações relativas à adesão da Suécia à União Europeia, tinha sido trocada correspondência, já antes da data da prolação desse acórdão, entre a Comissão e o Governo sueco, a respeito dos monopólios suecos sobre o álcool [2]. Resultava dessa troca de cartas que a Comissão — sob reserva da jurisprudência futura do Tribunal de Justiça e do seu próprio papel de guardiã do Tratado — não considerou útil tomar por sua iniciativa medidas contra o monopólio de venda a retalho, uma vez que os monopólios de produção, de comércio grossista e de importação estavam desmantelados e estava assegurada a exclusão de qualquer discriminação quanto a produtos provenientes de outros Estados-Membros [3].

1 — V. *Report of the EFTA Court*, 1 de Janeiro de 1994-30 de Junho de 1995, p. 17.

2 — V. a carta dirigida pelo comissário H. van der Broek ao ministro dos Assuntos Europeus, U. Dinkelspiel, em 20 de Dezembro de 1993.

3 — Resulta da acta de uma troca de impressões efectuada em 21 de Dezembro de 1993, entre a Suécia e a Comissão, que a Comissão deu importância, nomeadamente, à publicação das regras de compra e de venda dos produtos alcoólicos, ao carácter objectivo e transparente das mesmas, bem como à informação dos consumidores sobre os novos produtos, de modo a que estes possam ser adoptados pelos consumidores.

O acto de adesão não contém disposições específicas relativas ao comércio de bebidas alcoólicas. A Finlândia e a Suécia emitiram uma declaração unilateral [4] nos termos da qual a conferência a nível ministerial tinha sido informada da referida troca de cartas com a Comissão.

5. A partir da adesão da Suécia à União Europeia em 1 de Janeiro de 1995, os direitos exclusivos da V & S de produzir e exportar bebidas espirituosas e de importar cerveja, vinho e bebidas espirituosas foram suprimidos, tal como o direito exclusivo da Systembolaget de vender bebidas alcoólicas por grosso aos restaurantes.

Tais direitos foram substituídos por um regime nos termos do qual os operadores podem dedicar-se à importação e ao comércio grossista das bebidas alcoólicas, do vinho e da cerveja, quando sejam titulares de uma licença emitida para esse efeito, e revender tais produtos à Systembolaget ou aos titulares de licenças para servir bebidas.

Em contrapartida, manteve-se o direito exclusivo da Systembolaget relativo ao comércio a retalho de bebidas alcoólicas.

4 — JO 1994, C 241, p. 398.

6. A reformulação acima referida da legislação sueca em matéria de álcool foi efectuada pela alkohollag de 16 de Dezembro de 1994 [5] (lei sobre o álcool, a seguir «lei»), que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1995. Da exposição de motivos do projecto de lei [6] consta, nomeadamente, o seguinte:

«O consumo excessivo de álcool cria problemas sociais, médicos e socioeconómicos consideráveis. É por este motivo que a Suécia segue desde há muito uma política restritiva em matéria de álcool.

Verificam-se paralelamente transformações importantes do mundo exterior, que têm incidência na política até agora seguida em matéria de álcool. Segundo a comissão competente em matéria de política de álcool, será necessária no futuro uma forte mobilização em matéria de álcool — considerando o processo de integração em curso na Europa e a intensificação das trocas sociais e culturais que se podem esperar — no sentido de limitar o consumo, reduzir o alcoolismo e combater os efeitos nocivos do álcool.

A actual política sueca em matéria de álcool assenta num equilíbrio entre impostos eleva-

5 — SFS 1994: 1738.

6 — V. Regeringens proposition 1994/95: 89, Förslag till alkohollag, p. 48.

dos, restrições, informação/formação da opinião e esforços em matéria de tratamento. As condições necessárias para a utilização do instrumento dos preços no âmbito da política do álcool vão ser alteradas. A ponderação entre os diferentes meios deverá portanto mudar, devendo a informação, a formação da opinião e outras acções de prevenção ser levadas a revestir maior importância, com o objectivo de tentar instituir novos hábitos em matéria de consumo de bebidas no nosso país.

...

A política sueca em matéria de álcool visou fundamentalmente, durante todo o século XX, limitar o jogo das forças do mercado, a saber, a concorrência e os lucros privados. Isso baseava-se na convicção de que a concorrência e os lucros privados incitam a uma comercialização activa e a uma venda activa, o que se traduz num aumento do consumo. Quanto mais empresas privadas houver com interesse no aumento das vendas de álcool, melhor se colocam as bebidas alcoólicas na concorrência ao dinheiro das famílias. Tratando-se de um sector que a sociedade não quer ver crescer, os mecanismos do mercado, como a concorrência e o lucro, não são meios particularmente adaptados.

Na opinião do governo, o princípio que visa limitar os lucros privados no comércio do álcool permanece válido e deve orientar o Estado na elaboração de normas em matéria de comercialização de bebidas alcoólicas e das linhas de orientação para o comércio a retalho destas bebidas. Nos sectores em que os monopólios do álcool devem ser suprimidos, a saber, o fabrico, a importação e o comércio por grosso, o princípio adquire um novo sentido. Antes, a acção do Estado visava afastar os interesses privados do comércio do álcool. Agora, o princípio é o controlo das forças do mercado no quadro de um sistema de autorizações, de fiscalização e de sanções que será gerido por uma nova autoridade em matéria de álcool.»

7. A lei visa as «alkoholdrycker» (a seguir «bebidas alcoólicas»), definidas no § 3 do capítulo 1 da lei como as bebidas cujo teor alcoólico em volume é superior a 2,25%. As bebidas visadas são classificadas segundo as denominações de «sprit», «vin», «starköl» e «öl». O «sprit» (a seguir «bebidas espirituosas») é definido no capítulo 1, § 2, como qualquer líquido cujo teor de álcool, em volume, seja superior a 2,25%, com excepção, no entanto, do «vin», da «starköl» e da «öl». Por «vin» (a seguir «vinho») deve entender-se uma bebida fermentada à base de uvas ou de outros frutos com um teor alcoólico em volume que não exceda 22%, v. capítulo 1, § 5. A «starköl» (literalmente, «cerveja forte», a seguir «cerveja») é, nos termos do capítulo 1, § 6, da lei, uma bebida fermentada fabricada a partir de malte e com um teor alcoólico em volume superior a 3,5%. Se o teor alcoólico em volume for superior a 2,5% mas inferior a 3,5% o produto integra-se na categoria de «öl» (literalmente, «cerveja», a seguir «cerveja leve»).

Importações

A redacção do § 2 do capítulo 4, relativo às importações, é a seguinte:

«As bebidas espirituosas, o vinho e a cerveja só podem ser importados para a Suécia por um operador titular de uma licença de fabrico ou de comércio grossista de tais produtos...»

Interrogado a este respeito na audiência, o Governo sueco confirmou que o disposto no § 2 do capítulo 4 implica que um produtor ou um intermediário que esteja estabelecido e exerça uma actividade lícita noutro Estado-Membro só pode vender os seus produtos no mercado sueco através de um intermediário titular de uma licença sueca de comércio grossista ou se o próprio produtor tiver obtido das autoridades suecas uma licença de comércio grossista e pagar as respectivas taxas, às quais voltarei.

Nem a Systembolaget nem os titulares de licenças para servir bebidas estão autorizados a fazer importações eles próprios, devendo, por força da lei, fazer as suas compras apenas a operadores titulares de uma licença sueca de fabrico ou de comércio grossista.

Licenças de fabrico e de comércio grossista

8. Por força do capítulo 2 da lei, §§ 1 e 2, só os titulares de uma licença especial (licença de fabrico) estão autorizados a produzir bebidas alcoólicas.

9. Por força do § 1 do capítulo 4 da lei, é necessária uma autorização especial (licença de comércio grossista) para exercer o comércio por grosso das bebidas espirituosas, do vinho e da cerveja. Uma licença de fabrico confere no entanto, automaticamente, o direito de o seu titular se dedicar ao comércio por grosso dos produtos respectivos.

Por força do § 5 do capítulo 4, o titular de uma licença de fabrico ou de comércio grossista (só) pode vender mercadorias à Systembolaget, aos outros titulares de licenças de fabrico ou de comércio grossista relativas aos mesmos produtos ou aos titulares de autorizações para servir os produtos em questão.

Taxas devidas pelas licenças

10. O § 4 do capítulo 7 trata nomeadamente das licenças. O requerente deve pagar uma taxa aquando da apresentação do seu pedido e o titular de uma licença de fabrico ou de comércio grossista deve além disso pagar uma taxa de fiscalização anual que visa financiar o controlo permanente do respeito das condições de concessão da licença e da aplicação da legislação. A gestão das licenças e o controlo são da competência da Alkoholinspektion (inspecção do álcool). As suas modalidades são definidas pelo «alkoholförordningen» (regulamento sobre o álcool) [7]. Nos termos do § 10 deste regulamento, a taxa a pagar aquando da apresentação do pedido é de 25 000 SKR (cerca de 3 000 ecus).

A taxa de fiscalização permanente (v. §§ 13, 14 e 15 do regulamento sobre o álcool) é composta por uma taxa de base e por uma taxa suplementar variável. A taxa corresponde a escalões de produção e a taxa global por litro decresce com o aumento do volume. Por exemplo, a taxa de base (não sendo devida qualquer taxa suplementar) para o vinho no escalão dos 0 a 50 000 litros é de 10 000 SKR (cerca de 1 165 ecus), sendo que a taxa global correspondente a uma utilização integral do escalão se eleva a 0,2 SKR por litro. No escalão dos 1 001 000 aos 5 000 000 litros, a taxa de base é de 79 000 SKR (cerca de 9 200 ecus) e a taxa suplementar é de 50 SKR (cerca de 5,8 ecus) por 1 000 litros, elevando-se a taxa global a 0,056 SKR por litro se o escalão for utilizado na totalidade.

Comércio retalhista

11. O capítulo 5 da lei diz respeito à venda a retalho das bebidas espirituosas, do vinho e da cerveja.

A redacção do § 1 do capítulo 5 é a seguinte:

«Deverá ser constituída especialmente uma sociedade por acções (sociedade de venda a retalho) detida pelo Estado [8], para assegurar a venda a retalho das bebidas espirituosas, do vinho e da cerveja.

Esta sociedade de venda a retalho não pode importar, exportar ou produzir as bebidas indicadas no parágrafo anterior.

7 — V. SFS 1994: 2046, alterado, em último lugar, pelo SFS 1995: 1215. Na sequência da alteração introduzida em 1995, o § 18 determina que a taxa é calculada provisoriamente no início de cada ano civil com base num volume de vendas estimado. No fim do ano, o titular da licença deve declarar as vendas efectivas. As informações de que disponho não indicam no entanto se é feito um reembolso no caso de as vendas serem inferiores às previsões.

8 — Foi esta sociedade que veio a ser chamada Systembolaget.

A sociedade de venda a retalho pode, se for titular de uma licença de comércio grossista, vender aos titulares de licenças para servir bebidas [9].

As disposições relativas à actividade e à exploração da sociedade de venda a retalho, bem como ao controlo específico por parte do Estado, serão adoptadas no quadro de uma convenção celebrada entre a sociedade e o Estado.»

O § 2 do capítulo 5 dispõe:

«O comércio a retalho das bebidas espirituosas, do vinho e da cerveja só pode ser exercido pela sociedade de venda a retalho.

A sociedade de venda a retalho determina a localização dos pontos de venda em conformidade com as orientações resultantes da convenção celebrada entre o Estado e a sociedade.»

O § 5 do capítulo 5 prevê que as bebidas espirituosas, o vinho e a cerveja que não existam em armazém deverão, mediante simples pedido, ser fornecidos pela sociedade de venda a retalho, salvo se esta o considerar impossível.

Nos termos do § 6 do mesmo capítulo, as lojas de alimentação, a Systembolaget e os produtores titulares de uma licença de fabrico estão autorizados a vender a retalho cerveja leve.

12. A convenção visada no capítulo 5, § 1, da lei, celebrada entre o Estado e a Systembolaget [10], de que o Estado é o único accionista, prevê que a Systembolaget deve exercer a sua actividade de modo a prevenir, na medida do possível, as consequências nocivas públicas, sociais e médicas associadas ao consumo de álcool.

Resulta do n.º 4 da convenção que:

«A selecção dos produtos da sociedade deve ser feita de modo a que os produtos nacionais não sejam favorecidos. A selecção deve basear-se apenas numa apreciação da quali-

9 — A Systembolaget dispõe efectivamente de uma licença de comércio grossista e pode, por conseguinte, vender aos titulares de licenças para servir bebidas. Resulta do relatório de 7 de Novembro de 1996 que o Konkurrensverk (organismo encarregado das questões da concorrência) entregou à Comissão, sobre a situação das bebidas alcoólicas no mercado sueco, p. 3, que o mercado das vendas de vinho e de bebidas espirituosas aos restaurantes representava, em 1995, 7% do mercado global do vinho e das bebidas espirituosas e que a Systembolaget era o principal fornecedor (também) neste mercado durante esse ano.

10 — V. Tillkännagivanda av avtal mellan Systembolaget Aktiebolag och staten, SFS 1994: 2049.

dade do produto, dos riscos particulares de efeitos nocivos do produto, da procura da clientela bem como de outras considerações comerciais e éticas.

A pedido do fornecedor cujo produto não tenha sido aceite ou tenha sido excluído da selecção da sociedade, esta deve comunicar por escrito as razões da sua decisão. O fornecedor deve ser informado dos meios de recurso de que dispõe, na Alkoholsortimentsnämnd, contra as decisões da sociedade.

A selecção visada na presente convenção é a selecção que consta da lista de preços corrente da sociedade.»

Resulta além disso da convenção que a comercialização efectuada pela Systembolaget deve ser imparcial e que, dentro dos limites da legislação e das restrições por ela impostas em matéria de publicidade de produtos alcoólicos, a sociedade se deve esforçar por dar a conhecer os novos produtos à clientela.

Por fim, resulta da convenção que a margem de comercialização da Systembolaget deve ser fixada segundo critérios objectivos aplicáveis tanto aos produtos nacionais como aos produtos importados, que cabe à Systembolaget exercer o comércio de retalho em conformidade com o que é estipulado por lei, exercer a sua actividade de modo racional, fornecer à clientela um serviço de qualidade e assegurar ao Estado um rendimento razoável do seu capital, evitando simultaneamente o encarecimento inútil dos produtos.

Licença para servir bebidas

13. O capítulo 6 da lei trata da licença para servir bebidas. O § 5 do capítulo 6 dispõe: «O titular de uma licença para servir bebidas só pode comprar as bebidas espirituosas, o vinho e a cerveja necessários à sua actividade aos titulares de uma licença de comércio grossista de tais produtos.»

Sanções

14. Por força do § 2 do capítulo 10 da lei, quem vender, intencionalmente ou por negligência, bebidas alcoólicas sem autorização é punível com multa ou prisão até dois anos.

Comercialização

15. A comercialização das bebidas espirituosas, do vinho, da cerveja e da cerveja leve é regida pela lag (1978: 763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker (lei que institui medidas em matéria de comercialização de bebidas alcoólicas) [11]. Esta lei dispõe que a publicidade e outros meios de comercialização não devem ser insistentes nem pressionar ou incitar ao consumo de bebidas alcoólicas. Contém, além disso, uma proibição genérica de publicidade aos produtos alcoólicos na televisão, na rádio, nos jornais e noutras publicações periódicas.

A actividade da Systembolaget na prática

16. Em 1995, a Systembolaget e os titulares de licenças para servir bebidas venderam, no total, cerca de 336 milhões de litros de vinho, de cerveja e de bebidas espirituosas, o que representa 38 litros por habitante. A quota das vendas da Systembolaget foi de cerca de 248 milhões de litros (30 milhões de litros de bebidas espirituosas, 110 milhões de litros de vinho e 108 milhões de litros de cerveja). As vendas efectuadas por titulares de licenças para servir bebidas incidiram principalmente sobre a cerveja (cerca de 78 milhões de litros no total), sendo a sua quota no mercado do vinho e das bebidas espirituosas de cerca de 7% (o que corresponde a cerca de 10 milhões de litros). Em 1995, a Systembolaget era a principal fornecedora de vinho e de bebidas espirituosas aos estabelecimentos que serviam bebidas [12].

17. A Systembolaget propõe aos consumidores a sua selecção de produtos em 384 lojas, o que corresponde a uma loja por cada 23 039 habitantes, ou a uma loja por cada 1 172 km^2. Nas lojas, o cliente é atendido pessoalmente ao balcão e só alguns produtos estão expostos. Todas as lojas estão abertas de segunda-feira a sexta-feira, das 9h30 às 18 horas. A maior parte das lojas está também aberta até às 19 horas à quinta-feira. Todas as lojas estão fechadas ao sábado, bem como aos domingos e nos dias feriados. Além das lojas da Systembolaget, há cerca de 550 pontos de entrega, como lojas de alimentação, onde se podem encomendar produtos do catálogo da Systembolaget e recebê-los. Além disso, os produtos podem ser encomendados através de 56 linhas de autocarro e de 45 giros de correio rural.

18. Todas as compras para revenda pela Systembolaget estão centralizadas. Uma determinada loja não pode portanto fazer

11 — Na versão alterada pela lei que introduz alterações à lag (1978: 763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker de 20 de Dezembro de 1994, SFS 1994: 1740.

12 — A maioria deste números é retirada das páginas 3 e 4 do relatório já referido na nota 9. Os outros foram inferidos dos números apresentados. V. também a carta de A. L. Galatius, Primeur Vin AB, de 19 de Agosto de 1996, na qual se indica que a quota dos estabelecimentos que servem bebidas, no mercado do vinho, era de 6%.

compras de modo independente. A este respeito, resulta nomeadamente do ponto 8.2 das Sammanställning av bestämmelser vid försäljning till Systembolaget (a seguir «condições de venda e de fornecimento») que:

«As tentativas de produtores, de fornecedores ou dos seus agentes de influenciar as vendas, através de contactos com o pessoal da Systembolaget, serão punidas. Os grossistas, os fabricantes e os seus agentes só devem em princípio contactar as lojas no âmbito da entrega das mercadorias ou quando procedam às suas compras particulares. As visitas de estudo às lojas, com convidados estrangeiros, por exemplo, devem ser previamente comunicadas ao departamento comercial da Systembolaget.»

19. A Systembolaget compra os seus produtos aos operadores titulares de uma licença de fabrico ou de comércio grossista [13]. Em 7 de Outubro de 1996, tinham sido emitidas, no total, 223 licenças de fabrico e/ou de comércio por grosso de bebidas espirituosas, de vinho e/ou de cerveja [14].

20. No entanto, em Setembro de 1996, a Systembolaget tinha apenas, no total, 149 fornecedores.

21. Há portanto 74 titulares de licenças de fabrico ou de comércio grossista que não fornecem à Systembolaget. Ou vendem aos titulares de licenças para servir bebidas, em concorrência com a Systembolaget, que é o principal fornecedor dos estabelecimentos que servem bebidas, ou são titulares de uma licença sem venderem nada, porque, por exemplo, pediram uma licença para poderem apresentar propostas à Systembolaget mas não lhe conseguiram vender os seus produtos [15].

22. 130 dos fornecedores da Systembolaget (87%) forneceram globalmente, em volume, menos de 1% dos produtos da Systembolaget. Tendo em conta os critérios do volume de vendas do produto que condicionam a sua manutenção na selecção de base ou na selecção experimental da Systembolaget (v. adiante os desenvolvimentos sobre as diferentes selecções), é de presumir que os produtos destes fornecedores figuram sobretudo na selecção temporária e que só são portanto vendidos durante um período curto através da rede de vendas da Systembolaget ou que figuram na selecção por encomenda, que não é armazenada pela Systembolaget. Os elementos dos autos não permitem saber em que medida estes 130 fornecedores podem vender os mesmos produtos aos titulares de licenças para servir bebidas, mercado em que aliás estão em concorrência com a Systembo-

13 — Resulta de uma decisão do governo, de 5 de Outubro de 1995, que não é exigido aos estrangeiros, que exerçam a sua actividade a partir do país de origem, que disponham de um estabelecimento estável na Suécia para aí poderem obter licenças de comércio grossista e de importação. Resulta no entanto do levantamento feito pela Alkoholinspektion em 7 de Outubro de 1996 que todos os titulares de licenças de comércio grossista eram empresas estabelecidas na Suécia. A Comissão indicou na audiência que estava a conduzir um inquérito, nomeadamente sobre a questão de saber se era exigida uma representação.

14 — V. excerto da lista, elaborada pela Alkoholinspektion, das empresas titulares de licenças de comércio grossista e de fabrico.

15 — No que respeita aos titulares de licenças de fabrico, é também possível que exportem os seus produtos. Resulta dos autos que há efectivamente alguns produtos de fabrico sueco, como por exemplo a Absolut Röd 50% Vodka, que não estão incluídos nas diversas selecções da Systembolaget.

laget no que respeita aos produtos que eles próprios podem vender a esta sociedade [16].

23. Dos 223 titulares de licenças e dos 149 fornecedores da Systembolaget restam portanto 19 fornecedores. Estes 19 fornecedores representam 8,5% dos titulares de licenças e 13% dos 149 fornecedores da Systembolaget. Em contrapartida, são estes 19 fornecedores que, em volume, fornecem mais de 99% dos produtos que são vendidos à Systembolaget [17]. Tendo em conta os critérios de volume de vendas acima referidos, é de presumir que são principalmente ou exclusivamente os produtos destes 19 fornecedores que constam da selecção de base da Systembolaget e que são portanto apresentados a título permanente.

Entre os 19 fornecedores que asseguram 99% dos fornecimentos ao monopólio que abastece a totalidade do mercado da venda a retalho na Suécia, encontra-se como principal fornecedor a sociedade V & S, detida pelo Estado, que, como se indicou, dispunha anteriormente do monopólio legal da importação e da exportação das bebidas espirituosas, do vinho e da cerveja e do fabrico das bebidas espirituosas. Em Setembro de 1996, a V & S detinha uma quota de 35% no mercado do vinho e de 66,6% no mercado das bebidas espirituosas [18].

Durante o mesmo período, os dez principais fornecedores de vinho e de bebidas espirituosas detinham uma quota global no mercado da venda a retalho de 71,8% para o vinho e de 96% para as bebidas espirituosas [19].

As bebidas espirituosas e a cerveja de fabrico sueco detinham, no período de Janeiro a Setembro de 1996, uma quota no mercado da venda a retalho de 51,3% para as bebidas espirituosas e de 83,1% para a cerveja [20].

24. A selecção total da Systembolaget é composta por uma selecção de base, uma selecção experimental, uma selecção temporária e uma selecção de encomenda.

A selecção de base é composta, principalmente, por produtos situados nas categorias de preços baixas e médias [21]. Só cerca de 35 lojas têm em armazém a totalidade da

16 — Resulta dos autos que a Systembolaget não se compromete a comprar um determinado produto ao grossista que é o seu distribuidor oficial. No entanto, não se sabe se a Systembolaget impõe obrigações de exclusividade aos grossistas, impedindo-os de fornecer um produto que vendam à Systembolaget aos titulares de licenças para servir bebidas em concorrência com a Systembolaget.

17 — V. p. 3 do relatório referido na nota 9.

18 — V. o anexo 1c ao relatório referido na nota 9 sobre a situação *das bebidas alcoólicas no mercado sueco*, de onde resulta, além disso, que as três maiores fábricas de cerveja suecas detinham uma quota de 72% no mercado da venda a retalho da cerveja.

19 — V. anexo 1c ao relatório referido na nota 9.

20 — V. os quadros 2A e 2D do relatório referido na nota 9.

21 — V. o ponto 2.2.1. das condições de venda e de fornecimento.

selecção de base, mas os produtos que dela constam podem ser encomendados em todas as lojas. A selecção experimental integra alguns dos produtos que não são imediatamente comprados para a selecção de base. Conforme exporei adiante, nos n.os 30 e 31, um proponente pode, no caso de a Systembolaget rejeitar a proposta apresentada, pedir que o produto seja admitido à experiência no âmbito de um procedimento especial, ao fim do qual esse produto pode ser integrado na selecção experimental e posteriormente, caso se verifiquem certas condições quantitativas, na selecção de base.

Nos termos do ponto 2.2.1. das condições de venda e de fornecimento, a selecção temporária integra «as marcas de disponibilidade limitada, frequentemente durante apenas um ou dois meses, como por exemplo vinhos de especiais colheitas, bebidas sazonais ou tipos de mercadoria para os quais a clientela exige variedade».

A selecção de encomenda integra os produtos que a Systembolaget não tem em armazém mas que são armazenados por operadores titulares de uma licença de comércio grossista. Os produtos desta selecção constam de uma lista de preços especial. A mercadoria encomendada é depois entregue no ponto de venda onde a encomenda foi feita. Existe por fim um serviço de importação através do qual a Systembolaget importa, a pedido de um consumidor, um determinado produto que não conste das selecções acima referidas. A encomenda deve ser de uma caixa, ou, tratando-se de cerveja, de dez caixas. O comprador paga o expediente, o transporte e as taxas. Os elementos constantes dos autos não permitem verificar se esta possibilidade é utilizada, na prática, de modo significativo.

25. A selecção de base, a selecção experimental e a selecção temporária constam de uma lista de preços global que é publicada cerca de sete vezes por ano. Destina-se, por um lado, aos consumidores, que podem obtê-la nas lojas e, por outro lado, é enviada aos 9 000 restaurantes e outros estabelecimentos de consumo de bebidas titulares de uma licença para servir bebidas e que podem também comprar as suas bebidas alcoólicas à Systembolaget. Os consumidores podem fazer uma assinatura da lista de preços, que custa 100 SKR por ano (cerca de 11,65 ecus). Há, além disso, em cada loja uma lista dos produtos nela armazenados.

26. A Systembolaget prepara um plano anual de compras, que é revisto todos os trimestres. As compras são feitas através de um convite dirigido aos titulares de licenças de fabrico ou de comércio por grosso para que apresentem propostas de fornecimento de produtos de um determinado tipo e, eventualmente, de uma determinada região de produção [22], como, por exemplo: beaujolais, tinto, fleurie; Itália, tinto, vino nobile; Rioja, tinto, reserva. Os operadores que não tenham licenças de fabrico ou de comércio grossista não podem apresentar propostas.

22 — V. o ponto 2.3.2. das condições de venda e de fornecimento e o programa de produtos da Systembolaget para 1997.

27. As propostas recebidas são primeiramente tratadas pelos compradores da Systembolaget, que avaliam o carácter vantajoso do preço, as anteriores experiências com a região de produção e o tipo de produtos em questão. Esta primeira análise leva à rejeição de cerca de metade dos produtos propostos.

28. A outra metade é seguidamente sujeita a uma prova «cega» feita por empregados da Systembolaget. Os produtos que obtenham o maior número de pontos em cada categoria são depois integrados na selecção de base ou na selecção temporária.

29. Para que um produto possa permanecer na selecção de base, as suas vendas devem atingir, em cada período de 52 semanas, um montante mínimo expresso em quota de mercado e em volume, sem o que o produto é excluído da selecção (retirado da lista) [23]. Para o vinho, os limites actualmente em vigor são um volume mínimo de 27 000 litros, o que corresponde a 36 000 garrafas, e uma quota de mercado de 0,5% (vinho tinto) e de 1% (vinho branco), numa das seguintes categorias de preços: 1) menos de 60 SKR (menos de 7,1 ecus), 2) 60-79 SKR (7,1-9,3 ecus), 3) 80-119 SKR (9,4-14,1 ecus) e 4) 120 SKR ou mais (14,2 ecus ou mais).

30. Se um produto não for integrado na selecção de base, o titular da licença que apresentou a proposta pode, no prazo de dois meses a contar da rejeição, pedir que o produto seja vendido à experiência [24]. O produto é então testado juntamente com outros produtos declarados na mesma categoria e no mesmo escalão de preços por um painel de 13 consumidores, escolhidos de entre uma lista de cerca de 400 consumidores previamente seleccionados pela Jordbrukets provkök, uma sociedade detida por sindicatos agrícolas.

A título de exemplo do desenrolar de uma sessão de prova dessa natureza, pode citar-se a prova de um riesling Kaefferkopf (colheita e produtor não indicados) feita em 24 de Setembro de 1996 por nove mulheres e quatro homens, que, segundo a acta, compram/ /bebem frequentemente vinhos brancos secos cujos preços rondam as 100 SKR. Essa prova resultou, nomeadamente, nos seguintes comentários: «alourado, claro, aroma fino, muito bom»; «fresco e leve, paladar frutado, aroma de flores»; «excelente!!»; «agradável, aroma frutado, paladar médio, não traria nada de novo»; «demasiado banal». Este vinho, que os conhecedores classificam entre os melhores da Alsácia [25], obteve, em resultado da prova, as notas 8-5.

23 — V. o ponto 2.3.4. das condições de venda e de fornecimento e o anexo 2: C Sortimentsutvärdning — Regelverk, reproduzido no anexo 4b ao relatório referido na nota 9; v. pp. 5 e segs. deste relatório.

24 — V. ponto 2.5.1. das condições de venda e de fornecimento.

25 — O Kaefferkopf d'Ammerschwihr, Alsácia, França, foi classificado «Grand cru» em 1983, v. Raymond Dumay, *Guide du Vin*, p. 98. Os vinhos desta região não só são conhecidos como também muito apreciados, v. Hugh Johnson, *Wine '97*, p. 60.

31. Se o produto obtém uma maioria de votos positivos, é integrado na selecção dita experimental, que consta da lista de preços global da Systembolaget. Não se indica na lista que é um produto à experiência. No entanto, só um número limitado de lojas especiais de experiência têm em armazém os produtos à experiência [26]. Se as vendas do produto atingirem, durante um período de 26 semanas, um determinado limite, que consiste, no caso do vinho, num volume mínimo de 13 500 litros, o que corresponde a 18 000 garrafas, e numa quota de mercado na categoria de preços em questão de 0,5% para o vinho tinto e de 1% para o vinho branco, o produto passa para a selecção de base, onde fica sujeito às condições de volume de vendas acima referidas no n.º 29. Os critérios aplicáveis durante o período de experiência são, na realidade, idênticos aos aplicáveis à selecção de base, sendo o período de vendas reduzido a metade, ou seja, seis meses, com a correspondente redução dos critérios de volume, sendo a única diferença o facto de os produtos à experiência só serem armazenados num número limitado de lojas. Se as vendas à experiência não atingirem os limites mínimos acima referidos, o produto é retirado da lista e o que restar em armazém é devolvido ao titular da licença, a expensas suas [27].

32. Resulta do relatório da Konkurrensverk [28], p. 8, que a retirada não é automática no caso de os limites não serem atingidos; na prática, são, em certa medida, tidas em conta circunstâncias de facto. Por exemplo, é tida em conta a evolução das vendas do produto, de modo que o produto poderá, consoante as circunstâncias, ser incluído na selecção de base ainda que as vendas sejam inferiores aos limites mínimos, podendo também o período de venda ser prolongado.

33. O ponto 2.3.4. das condições de venda e de fornecimento prevê nomeadamente o seguinte:

«Depois de ser retirado da selecção de base ou da selecção experimental, um produto só pode ser sujeito a nova análise depois de decorridos dois anos.»

34. Os novos produtos são apresentados na *Vare Nytt,* que é publicada uma vez por mês. A assinatura da lista de preços abrange também esta publicação, onde cada novo produto é representado e é objecto de uma descrição sumária do seu paladar, de sugestões de acompanhamento e de uma breve descrição da região e do produtor.

35. A lista de preços de Outubro de 1995 integrava 2 454 produtos, de entre os quais 1 584 vinhos (660 vinhos tintos, 748 vinhos brancos, 52 vinhos *rosés* e 124 espumantes, de entre os quais 50 champanhes).

26 — Segundo o ponto 2.5.2 das condições de venda e de fornecimento, existem dois grupos de lojas de experiência integrando cada um 30 lojas distribuídas por todo o país. Cada grupo representa cerca de 20% da totalidade das vendas.

27 — V. p. 6 do relatório da Konkurrensverk, referido na nota 9.

28 — V. nota 9.

Estes 2 454 produtos repartiam-se do seguinte modo: 1 288 produtos integravam-se na selecção de base, 930 na selecção temporária e 236 na selecção experimental.

36. A Systembolaget recebeu 12 576 propostas durante os oito primeiros meses de 1996 [29]. A apreciação de 5 159 dessas propostas não estava ainda concluída no momento em que o organismo sueco encarregado das questões de concorrência emitiu o seu relatório sobre a situação do mercado sueco do álcool, em 7 de Novembro de 1996. É de supor que, das 7 417 propostas cuja apreciação estava concluída, 3 608 (cerca de 49% das propostas cuja apreciação estava concluída) terão sido rejeitadas no âmbito da apreciação preliminar, dado que se indica que só 3 809 dessas propostas (cerca de 51% das propostas cuja apreciação estava concluída) atingiram a fase da prova. Das 3 809 propostas testadas, 2 700 (70% das propostas testadas e 36% das propostas cuja apreciação estava concluída) foram rejeitadas. Restam 908 propostas (12% das propostas cuja apreciação estava concluída) que foram aceites pela Systembolaget, tendo os produtos a que respeitavam sido comprados para a selecção de base, para a selecção experimental ou para a selecção temporária.

No total, 6 509 propostas, ou seja, 88% das propostas cuja análise estava concluída na data de referência, foram portanto rejeitadas pela Systembolaget.

Os elementos disponíveis não permitem verificar se as propostas apresentadas pela sociedade estatal V & S são rejeitadas na mesma medida que as propostas dos outros titulares de licenças de comércio grossista.

37. Os quatro principais países fornecedores de vinho eram, nos oito primeiros meses de 1996, a Espanha (30,8%), a Itália (12,9%), a Alemanha (10,7%) e a França (9,6%) [30].

Os factos do processo

38. H. Franzén, que tinha na altura uma loja de alimentação em Röstånga, comprou no início de 1994 um certo número de litros de vinho na Dinamarca, que importou para a Suécia. Depois de ter vendido a maior parte desse vinho na sua loja, em 7 de Abril de 1994, vendeu de novo vinho na sua loja, em 1 de Janeiro de 1995, dia da adesão da Suécia à União Europeia. Tinha comprado uma parte desse vinho à Systembolaget e a outra parte provinha do lote que tinha anteriormente importado da Dinamarca.

39. O Ministério Público procedeu contra H. Franzén por venda ilegal e detenção ilícita de bebidas alcoólicas. É, nomeadamente,

29 — V. p. 5 do relatório da Konkurrensverk, referido na nota 9.

30 — V. o quadro 2 B do relatório referido na nota 9.

acusado de ter vendido 20 garrafas de vinho e 5 litros de vinho em embalagens de cartão e de ter detido mais 12 garrafas de vinho e 1 litro de vinho em embalagem de cartão em violação do disposto no capítulo 3, § 1, e no capítulo 10, §§ 2 e 5, da lei sueca sobre o álcool.

40. H. Franzén negou ter cometido um crime e alegou nomeadamente que a acusação, no que respeita às vendas efectuadas em 1 de Janeiro de 1995, se baseia numa legislação contrária ao artigo 30.° do Tratado CE, que proíbe as restrições quantitativas à importação bem como todas as medidas de efeito equivalente, e ao seu artigo 37.°, que dispõe que os Estados-Membros adaptarão os monopólios nacionais de natureza comercial de modo a assegurar a exclusão de toda e qualquer discriminação entre nacionais de Estados-Membros, quanto às condições de abastecimento e de comercialização.

As questões prejudiciais

41. Por despacho de 14 de Junho de 1995, o Landskrona tingsrätt suspendeu a instância e pediu ao Tribunal que respondesse às seguintes questões:

«1) Um monopólio criado por lei, como a Systembolaget, é compatível com o artigo 30.° do Tratado de Roma?

2) Um monopólio criado por lei, como a Systembolaget, é contrário ao artigo 37.° do Tratado de Roma e, sendo esse o caso, deve o monopólio cessar ou é possível uma adaptação?

3) No caso de um monopólio como a Systembolaget ser considerado contrário ao artigo 37.°, existe algum período de adaptação ou a sociedade deveria ter sido extinta ou a adaptação ter sido feita em 1 de Janeiro de 1995?»

42. O órgão jurisdicional de reenvio indicou o seguinte no despacho de reenvio:

«O exame das acusações do Ministério Publico suscita a questão de saber se uma pessoa pode ser condenada por ter violado uma norma jurídica contrária ao direito comunitário. A alkohollag assenta numa proibição fundamental de vender bebidas alcoólicas. No que respeita ao comércio de retalho, uma excepção a esta proibição confere à Systembolaget o direito exclusivo de proceder a tal venda. Pode sem dúvida sustentar-se que ainda que o monopólio da Systembolaget seja considerado contrário ao direito comunitário, tal não implica que qualquer um tenha o direito de vender bebidas alcoólicas onde quiser, uma vez que a proibição fundamental de venda se mantém. A intenção do legislador não foi no entanto

introduzir uma proibição total de venda a retalho de bebidas alcoólicas, sendo o seu objectivo conferir à Systembolaget um direito exclusivo a este respeito.

Para poder decidir o presente litígio é necessário, na opinião deste tribunal, examinar a questão de saber se o monopólio da Systembolaget é contrário ao direito comunitário.»

Daqui resulta que há uma relação estreita entre a proibição legal de venda de bebidas alcoólicas e o monopólio concedido à Systembolaget, de tal modo que o órgão jurisdicional de reenvio considerou necessário, para poder pronunciar-se no processo principal, decidir a questão de saber se o monopólio da Systembolaget é contrário ao direito comunitário.

43. O órgão jurisdicional de reenvio descreveu também as características do monopólio, tal como resultam da lei e da convenção celebrada entre o Estado e a Systembolaget, que aliás coincidem com o que acima foi dito. Daí resulta que a Systembolaget tem como objectivo limitar a venda de bebidas alcoólicas. Trata-se de um sistema centralizado, em que uma única empresa detém e explora todos os pontos de venda e toma ela própria as decisões relativas às compras e à comercialização. Esta relação legal entre a Systembolaget e os pontos de venda implica que se trata de um todo indivisível. Para responder às questões apresentadas, é portanto necessário, na opinião do órgão jurisdicional de reenvio, apreciar o regime no seu conjunto e não só no que respeita a um determinado ponto de venda.

44. Através das questões que apresentou, o órgão jurisdicional de reenvio pretende, de facto, saber se devem interpretar-se os artigos 30.° e 37.° no sentido de que se opõem a um regime legal de venda a retalho de bebidas alcoólicas tal como o que foi descrito. A resposta a estas questões implica, eventualmente, que se aprecie se há um período de transição para a Suécia, como o que está previsto no artigo 37.° do Tratado, e se o regime se pode justificar, nos termos do artigo 36.°, por razões de protecção da saúde e da vida das pessoas.

45. A formulação das questões parece indicar que o órgão jurisdicional de reenvio pede também ao Tribunal que verifique se o regime nacional em questão deve, se for caso disso, ser suprimido ou se é possível uma adaptação. Salientaria a este respeito que, no âmbito do procedimento de cooperação previsto no artigo 177.° do Tratado, o Tribunal só é competente para se pronunciar sobre a interpretação do direito comunitário e para dar ao órgão jurisdicional nacional, no que respeita a um litígio em concreto, as indicações que lhe possam permitir decidir sobre a questão de saber se o regime nacional é contrário ao direito comunitário e se deve portanto deixar de se aplicar. Lembraria que, segundo jurisprudência constante, tanto o artigo 30.° como o artigo 37.° do Tratado

têm efeito directo [31], de modo que cabe ao órgão jurisdicional nacional não aplicar qualquer disposição nacional incompatível com estes artigos.

46. Creio que as questões apresentadas pelo órgão jurisdicional nacional devem ser tratadas em conjunto. Nos desenvolvimentos que adiante farei, começarei por resumir as observações apresentadas ao Tribunal. Analisarei em seguida de modo mais geral a essência do disposto nos artigos 30.° e 37.° do Tratado, antes de tomar posição quanto à questão de saber se o regime nacional de venda a retalho de bebidas alcoólicas, acima descrito, é compatível com tais disposições e se pode eventualmente justificar-se nos termos do disposto no artigo 36.° do Tratado. Por fim, dedicarei algumas considerações à questão da existência de um período de transição e ao efeito de uma incompatibilidade com os artigos 30.° e 37.° do Tratado.

Observações apresentadas ao Tribunal

47. H. Franzén sustentou que a lei era, em diversos aspectos, contrária ao artigo 30.° do Tratado. Em primeiro lugar, constituía um entrave ao acesso dos produtos importados ao mercado sueco. A Systembolaget é o único canal de venda aos consumidores. A limitação do número de lojas, cuja maioria só tem em armazém uma pequena parte do total da selecção, os limites mínimos em quota de mercado e em quantidade, o processo de selecção subjectivo e não transparente, bem como a exigência de uma licença de comércio grossista imposta também aos exportadores de outros Estados-Membros que pretendam aceder ao mercado sueco, têm como efeito global dificultar aos produtos de outros Estados-Membros a penetração no mercado sueco.

A lei é também contrária ao artigo 37.° do Tratado. Esta disposição visa assegurar que a proibição do artigo 30.° não seja contornada através de monopólios nacionais de natureza comercial.

Por fim, H. Franzén sustentou que as restrições à livre circulação de mercadorias que resultam do monopólio legal concedido à Systembolaget não poderiam justificar-se nos termos do artigo 36.° do Tratado. Na opinião de H. Franzén, é sem dúvida legítimo tentar limitar o consumo de álcool, mas a Systembolaget não é o instrumento adequado para tal fim. Pelo contrário, o monopólio faz aumentar o consumo de álcool destilado ilicitamente em casa, o que representa um maior risco para a saúde. O consumo de álcool na Suécia, que se eleva, oficialmente, a 5,3 litros de álcool puro por habitante (1993), é substancialmente inferior ao correspondente número na Dinamarca, por exemplo, onde o consumo é de 10 litros por habitante. Deve no entanto acrescentar-se o consumo clandestino, que abrange as importações

31 — V., por exemplo, os acórdãos de 22 de Março de 1977, Iannelli e Volpi (74/76, Colect., p. 175), e de 17 de Fevereiro de 1976, Rewe (45/75, Colect., p. 89).

privadas e as bebidas alcoólicas destiladas ilicitamente em casa, correspondendo a cerca de 40% do consumo verificado. Acresce que o monopólio é contrário ao princípio da proporcionalidade, uma vez que, para reduzir as vendas, poderiam ser aplicadas medidas menos restritivas, como um sistema de autorizações a operadores privados. Na medida em que se aplica ao artigo 37.°, o artigo 36.° do Tratado não poderia, na opinião de H. Franzén, justificar uma derrogação do seu artigo 37.°

48. O Governo sueco, apoiado pelo Governo finlandês e pelo Governo norueguês, que interveio, nos termos do artigo 20.° do Regulamento de Processo, na qualidade de Estado-Membro do EEE, defendeu que os artigos 30.° e 37.° do Tratado não se opõem a um regime como o sueco, desde que seja assegurada a eliminação de qualquer discriminação, de facto ou de direito, entre os produtos importados e os produtos nacionais. Esta condição verifica-se. O monopólio nacional de venda a retalho é um elemento essencial da política sueca em matéria de álcool que visa limitar as vendas e, por conseguinte, o consumo de bebidas alcoólicas.

Na opinião dos Governos sueco, finlandês e norueguês, um regime como o sueco deve, de qualquer modo, considerar-se justificado pelas razões de protecção da saúde pública previstas pelas disposições derrogatórias que constam do artigo 36.° do Tratado.

49. O Governo francês indicou que um monopólio de venda a retalho que não impeça o acesso ao mercado de produtos importados e que não dificulte o acesso destes produtos mais do que o dos produtos nacionais não é abrangido pelo artigo 30.° do Tratado. Para verificar se é esse o caso, deve-se, na opinião do Governo francês, ter em conta critérios como o número de pontos de venda, o horário de abertura, o conjunto dos produtos apresentados pelo monopólio, a sua difusão nas lojas e a comercialização, pelo monopólio, de produtos concorrentes. Um monopólio de venda a retalho que não implique discriminação em prejuízo de produtos provenientes de outros Estados-Membros e que não dificulte o seu acesso ao mercado é compatível com o artigo 37.° do Tratado.

50. A Comissão manteve a posição que tinha manifestado durante as negociações de adesão com o Governo sueco, mas indicou na audiência que tinha dirigido ao Governo sueco uma interpelação em que levantava dúvidas quanto à compatibilidade com o artigo 30.° de uma alegada condição de representação, da taxa devida aquando do pedido, de uma condição de licença de importação para os titulares de licenças para servir bebidas e, por fim, de uma proibição de enviar, como oferta, bebidas alcoólicas de outro Estado-Membro para a Suécia.

Observações gerais sobre o artigo 30.° do Tratado

51. O artigo 30.° do Tratado proíbe, entre os Estados-Membros, as restrições quantitativas à importação bem como todas as medidas de efeito equivalente.

52. Segundo jurisprudência constante do Tribunal, qualquer medida susceptível de entravar, directa ou indirectamente, actual ou potencialmente, o comércio intracomunitário deve ser considerada uma medida de efeito equivalente a restrições quantitativas [32].

53. Segundo jurisprudência constante, esta condição verifica-se quando há obstáculos à livre circulação de mercadorias que resultam, na falta de harmonização das legislações, da aplicação a mercadorias provenientes de outros Estados-Membros, onde são legalmente fabricadas e comercializadas, de regras relativas às condições que tais mercadorias devem respeitar (como as relativas à sua designação, forma, dimensões, peso, composição, apresentação, rotulagem, acondicionamento), mesmo que essas regras sejam indistintamente aplicáveis a todos os produtos, desde que essa aplicação não possa ser justificada por um objectivo de interesse geral susceptível de prevalecer sobre as exigências da livre circulação de mercadorias [33]. Resulta do acórdão de 20 de Fevereiro de 1979, dito «Cassis de Dijon», Rewe-Zentrale, (120/78, Recueil, p. 649), que tal jurisprudência assenta no princípio do reconhecimento mútuo. Os produtos que são legalmente fabricados num Estado-Membro devem em princípio poder ser comercializados nos outros Estados-Membros sem terem que satisfazer as exigências em vigor nestes últimos.

54. No acórdão Keck e Mithouard [34], o Tribunal declarou que não é susceptível de entravar, directa ou indirectamente, actual ou potencialmente, o comércio entre os Estados-Membros a aplicação a produtos provenientes de outros Estados-Membros de disposições nacionais que limitem ou proíbam determinadas modalidades de venda, desde que se apliquem a todos os operadores interessados que exerçam a sua actividade no território nacional e desde que afectem da mesma forma, tanto juridicamente como de facto, a comercialização dos produtos nacionais e a dos provenientes de outros Estados-Membros.

55. Com base nesta jurisprudência, o Tribunal admitiu nomeadamente que as seguintes disposições nacionais eram disposições relativas a determinadas modalidades de venda que não eram abrangidas pelo artigo 30.°, excepto se devessem ser consideradas como tendo efeito discriminatório contra produtos

32 — V. os acórdãos de 11 de Julho de 1974, Dassonville (8/74, Recueil, p. 837, Colect., p. 423) e de 26 de Novembro de 1996, Graffione (C-313/94, Colect., p. I-6039, n.° 15).

33 — V. os acórdãos de 24 de Novembro de 1993, Keck e Mithouard (C-267/91 e C-268/91, Colect., p. I-6097, n.° 15), e de 2 de Fevereiro de 1994, Verband Sozialer Wettbewerb (C-315/92, Colect., p. I-317, n.° 13).

34 — Acórdão já referido na nota 33, n.os 16 e 17.

de outros Estados-Membros: disposições relativas aos horários de abertura das lojas [35]; uma proibição de os farmacêuticos fazerem publicidade, fora das farmácias, a produtos normalmente vendidos em farmácias [36]; uma proibição de publicidade televisiva no sector da distribuição [37]; uma proibição de comercialização, fora das farmácias, de leite transformado para lactentes [38] e uma proibição de venda de tabaco por operadores que não os retalhistas titulares de uma autorização especial [39].

56. À luz do acórdão Keck e Mithouard e da jurisprudência posterior, e tendo em conta as observações apresentadas no presente processo, poderia levantar-se a questão de saber se o artigo 30.° ficou reduzido a uma disposição que proíbe as discriminações.

É minha opinião, no entanto, que a jurisprudência do Tribunal não deve ser assim interpretada. Tal interpretação do artigo 30.° reduziria na realidade esta disposição a uma simples reiteração da proibição geral de discriminação que consta do artigo 6.° do Tratado, o que não seria conforme com a redacção do artigo 30.°, que refere medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas à importação. Tal interpretação atentaria contra uma disposição que tem sido até agora uma das pedras angulares da integração europeia.

57. Na minha opinião, o acórdão Keck e Mithouard não tinha de facto um alcance muito amplo; limitava-se a especificar que o objectivo do artigo 30.° era proibir os entraves à livre circulação de mercadorias em todo o mercado comum e, com isso, assegurar aos produtos de um Estado-Membro o acesso aos mercados dos outros Estados-Membros. Em contrapartida, o artigo 30.° não visa proibir os Estados-Membros de adoptar uma regulamentação geral do comércio aplicável aos operadores no Estado-Membro em questão, desde que tal regulamentação não entrave nem prejudique o acesso ao mercado de produtos de outros Estados-Membros, o que poderá verificar-se quando o Estado-Membro discrimine entre os produtos de outros Estados-Membros e os produtos nacionais. Nesta linha, o Tribunal afirma expressamente no acórdão Keck e Mithouard e na jurisprudência posterior que a aplicação a produtos provenientes de outros Estados-Membros de disposições nacionais que limitem ou proíbam determinadas modalidades de venda no Estado de importação não é susceptível de entravar as trocas entre os Estados-Membros, não devendo considerar-se a sua aplicação a produtos de outros Estados-Membros como impeditiva do acesso desses produtos ao Estado-

35 — V. acórdãos de 20 de Junho de 1996, Semeraro Casa Uno e o. (C-418/93, C-419/93, C-420/93, C-421/93, C-460/93, C-461/93, C-462/93, C-464/93, C-9/94, C-10/94, C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 e C-332/94, Colect., p. I-2975), e de 2 de Junho de 1994, Tankstation 't Heukske e Boermans (C-401/92 e C-402/92, Colect., p. I-2199).

36 — V. acórdão de 15 de Dezembro de 1993, Hünermund e o. (C-292/92, Colect., p. I-6787).

37 — V. acórdão de 9 de Fevereiro de 1995, Leclerc-Siplec (C-412/93, Colect., p. I-179).

38 — V. acórdão de 29 de Junho de 1995, Comissão/Grécia (C-391/92, Colect., p. I-1621, a seguir «acórdão do leite transformado»).

39 — V. acórdão de 14 de Dezembro de 1995, Banchero (C-387/93, Colect., p. I-4663).

-Membro de importação, ou como dificultando tal acesso mais do que dificulta o acesso de produtos nacionais [40].

58. Consequentemente, segundo a jurisprudência do Tribunal, o que importa é saber se a medida em questão é susceptível de entravar o comércio entre os Estados-Membros. A expressão «*determinadas* modalidades de venda» [41], utilizada no n.° 16 do acórdão Keck e Mithouard, corrobora esta tese, indicando que determinadas outras disposições relativas às modalidades de venda poderiam ser abrangidas pelo artigo 30.°, ainda que não impliquem discriminação contra produtos de outros Estados-Membros.

59. Esta interpretação do artigo 30.°, segundo a qual esta disposição visa garantir o acesso ao mercado de produtos de outros Estados-Membros, é também conforme à jurisprudência mais recente do Tribunal. No acórdão proferido no processo do leite transformado [42], que dizia respeito a uma regulamentação grega por força da qual a venda de leite transformado para lactentes cabia exclusivamente às farmácias, o Tribunal declarou no n.° 20 do acórdão que a regulamentação grega se limitava a restringir os locais de distribuição dos produtos em causa, regulamentando a sua comercialização, *sem contudo impedir o acesso ao mercado* de produtos provenientes de outros Estados-Membros ou os desfavorecer especialmente.

60. Do mesmo modo, o Tribunal declarou, no n.° 44 do acórdão Banchero [43], que uma legislação italiana que reservava a venda a retalho de tabacos manufacturados a distribuidores que tinham uma autorização especial, mas *não entravava por isso o acesso ao mercado nacional dos produtos provenientes de outros Estados-Membros* ou não perturbava esse acesso mais do que perturbava o dos produtos nacionais, não caía no âmbito de aplicação do artigo 30.° do Tratado.

O Tribunal declarou que a legislação sobre a qual era chamado a pronunciar-se não tinha tal efeito restritivo das trocas, tendo-se o Tribunal baseado, entre os elementos de prova, no facto de os retalhistas, que eram cerca de 76 000, poderem determinar livremente o abastecimento das suas lojas em função do mercado e de a legislação em questão não se traduzir portanto, de facto ou de direito, numa centralização das compras.

É difícil entender este acórdão senão como significando que o Tribunal partiu da hipó-

40 — A razão para se retirarem do âmbito de aplicação do artigo 30.° do Tratado as disposições relativas a determinadas modalidades de venda foi expressa do modo mais claro, na minha opinião, no acórdão de 10 de Maio de 1995, Alpine Investments (C-384/93, Colect., p. I-1141, n.° 38). V. também o n.° 17 do acórdão Keck e Mithouard, já referido.

41 — A formulação utilizada na versão francesa do acórdão Keck e Mithouard, «certaines modalités de vente», parece dar a entender mais precisamente que determinadas outras disposições relativas às modalidades de venda poderiam ser contrárias ao artigo 30.° do Tratado, ainda que não comportassem discriminação contra produtos provenientes de outros Estados-Membros.

42 — V. o acórdão de 29 de Junho de 1995, referido na nota 38.

43 — Acórdão referido na nota 39.

tese de que tal centralização, de facto ou de direito, faria cair a legislação no âmbito do artigo 30.° As críticas feitas na doutrina contra o acórdão Banchero [44] parecem esquecer que a conclusão do acórdão resulta unicamente desta apreciação do valor probatório dos elementos dos autos quanto aos efeitos práticos da legislação e que é portanto de presumir que o Tribunal declarou no seu acórdão que uma centralização de facto ou de direito do comércio é susceptível de entravar o comércio entre os Estados-Membros e é abrangido, nesse caso, no âmbito da proibição do artigo 30.° do Tratado [45].

61. Esta interpretação é confirmada por uma comparação entre as decisões no processo do leite transformado e no processo Banchero e o acórdão do Tribunal de 5 de Outubro de 1994, Centre d'insémination de la Crespelle [46]. Neste acórdão, o Tribunal declarou que a regulamentação de um Estado-Membro que obriga os operadores económicos privados que importam doses de esperma de bovino provenientes de outros Estados-Membros a depositá-las, contra pagamento de um preço, num centro aprovado que beneficie de uma concessão exclusiva em matéria de armazenagem e de aplicação do esperma, *constitui um entrave às importações na acepção do artigo 30.°, uma vez que tal exigência se aplica no estádio imediatamente subsequente à importação e impõe um ónus económico aos importadores, o que é susceptível de restringir o volume das importações.* O que era determinante não era portanto a comparação com a situação dos produtos nacionais semelhantes, mas o facto de a regulamentação ser susceptível de restringir as importações.

62. Na sua jurisprudência recente, o Tribunal aplicou uma interpretação uniforme das diferentes disposições do Tratado relativas à livre circulação de mercadorias, de pessoas, de serviços e de capitais, v. nomeadamente o acórdão de 30 de Novembro de 1995, Gebhard [47]. A justeza da interpretação do artigo 30.° que defendi pode consequentemente verificar-se também pela análise da jurisprudência mais recente do Tribunal no que respeita à livre circulação de pessoas e à livre prestação de serviços.

63. No processo Bosman [48], o Tribunal foi chamado a pronunciar-se sobre a questão da aplicabilidade o artigo 48.° do Tratado, relativo à livre circulação dos trabalhadores, ao sistema de transferências das federações de futebol, por força do qual as mudanças de clube estavam sujeitas ao pagamento de indemnizações de transferência pelo novo clube. O Tribunal declarou no n.° 103 que, embora as regras de transferência em causa se aplicassem igualmente às transferências entre

44 — V. F. L., *Editions du Juris-Classeur*, Europe, 1996, p. 15, e C. J. Berr, *Journal du droit international* 2, 1996, p. 495.

45 — V., a este respeito, as conclusões que apresentei neste processo, nas quais considerei — ao contrário do Tribunal — que tinha ficado suficientemente provado que existia de facto, senão mesmo de direito, tal centralização do comércio e considerei, por conseguinte, que a legislação era abrangida pelo artigo 30.° do Tratado.

46 — C-323/93, Colect., p. I-5077, n.° 29.

47 — C-55/94, Colect., p. I-4165, n.° 37.

48 — Acórdão de 15 de Dezembro de 1995 (C-415/93, Colect., p. I-4921).

clubes do mesmo Estado-Membro, não deixavam de condicionar directamente o acesso dos jogadores ao mercado de trabalho nos outros Estados-Membros e eram portanto susceptíveis de entravar a livre circulação dos trabalhadores. As regras de transferência não podiam portanto ser equiparadas às regulamentações relativas às modalidades de venda que escapam, segundo o acórdão Keck e Mithouard, ao âmbito de aplicação do artigo 30.° do Tratado.

64. O processo Alpine Investments [49] respeitava à questão da aplicabilidade do artigo 59.° do Tratado, relativo à livre prestação de serviços, a uma proibição da prática do chamado «cold-calling» — ou seja, contactos telefónicos não solicitados — tendo em vista a venda de diversos serviços financeiros. A proibição em questão não visava só o «cold--calling» de clientes no Estado-Membro em questão, mas também o «cold-calling» de clientes de outros Estados-Membros quanto a tais serviços. Não se tratava portanto da proibição do serviço em si, mas da proibição de uma determinada modalidade de venda desse serviço. O Tribunal recusou expressamente aplicar o critério da discriminação do acórdão Keck e Mithouard. Nos n.os 35 e 38, o Tribunal declarou que a proibição em questão tinha, é certo, carácter geral e não discriminatório e não tinha como objecto nem como efeito proporcionar uma vantagem ao mercado nacional relativamente aos prestadores de serviços de outros Estados--Membros, mas era no entanto susceptível de constituir uma restrição à livre prestação de serviços transfronteiriços, porquanto condicionava directamente o acesso ao mercado dos serviços nos outros Estados-Membros.

65. Uma interpretação do artigo 30.° segundo a qual a proibição consagrada nesta disposição abrange as medidas susceptíveis de entravar ou dificultar o acesso ao mercado de mercadorias fabricadas noutro Estado--Membro é também necessária para impedir que surjam lacunas na protecção da livre circulação das mercadorias no caso de não existir produção nacional da mercadoria em questão. Com efeito, em tais casos, por definição não existe discriminação dos produtos provenientes de outros Estados-Membros relativamente aos produtos nacionais e um Estado-Membro poderia consequentemente ser incitado a sujeitar tais produtos a encargos, dado que o poderia fazer sem onerar os produtos nacionais. Não se poderiam impedir tais entraves às trocas se o artigo 30.° se entendesse como apenas contendo uma proibição das discriminações dos produtos dos outros Estados-Membros relativamente aos produtos nacionais. Pode invocar-se, a este respeito, o acórdão de 11 de Dezembro de 1990, Comissão/Dinamarca [50]. O Tribunal declarou que os Estados-Membros não podiam fazer incidir sobre produtos que, na falta de produção interna comparável, estavam fora do âmbito de aplicação das proibições do artigo 95.°, impostos de um montante tal que a livre circulação de mercadorias no mercado comum ficaria comprometida, quanto a esses produtos, e que tal questão deve ser apreciada à luz do artigo 30.° do Tratado [51]. O Tribunal confirmou, no

49 — Acórdão referido na nota 40.

50 — C-47/88, Colect., p. I-4509.

51 — V. os n.os 12 e 13.

acórdão sobre o leite transformado [52], que a aplicabilidade do artigo 30.° não podia depender da existência de produção nacional.

Prevê-se no n.° 3 do artigo 37.° que o calendário das medidas previstas no n.° 1 deve ser adaptado à eliminação das restrições quantitativas para os mesmos produtos, previstas nos artigos 30.° a 34.° inclusive.

Observações gerais sobre o artigo 37.° do Tratado

66. A redacção do artigo 37.°, n.° 1, do Tratado é a seguinte:

«Os Estados-Membros adaptarão progressivamente os monopólios nacionais de natureza comercial, de modo a que, findo o período de transição, esteja assegurada a exclusão de toda e qualquer discriminação entre nacionais dos Estados-Membros, quanto às condições de abastecimento e de comercialização [53].

O disposto no presente artigo é aplicável a qualquer organismo através do qual um Estado-Membro, *de jure* ou *de facto*, controle, dirija ou influencie sensivelmente, directa ou indirectamente, as importações ou as exportações entre os Estados-Membros. Estas disposições são igualmente aplicáveis aos monopólios delegados pelo Estado.»

67. O artigo 37.° não exige a abolição total dos monopólios nacionais de natureza comercial [54]. Em contrapartida, por força do n.° 1 do mesmo artigo, tais monopólios devem ser adaptados de modo a assegurar, quanto às condições de abastecimento e de comercialização, a exclusão de toda e qualquer discriminação entre nacionais dos Estados-Membros. Tal adaptação pode implicar a necessidade de abolir certos direitos do monopólio [55].

68. O artigo 37.°, n.° 1, visa a exclusão de toda e qualquer discriminação entre os nacionais dos Estados-Membros nas condições de abastecimento e de comercialização. Esta disposição não impede portanto, como impede o artigo 95.°, que os Estados-Membros onerem os *produtos* dos outros Estados-Membros com encargos mais elevados que os que incidem sobre os produtos nacionais, mas, pelo contrário, refere de modo geral os *nacionais* dos Estados-Membros. Daqui resulta, na minha opinião, que o artigo 37.° do Tratado visa os operadores que abastecem o mercado de produtos. Esta disposição distingue-se assim do artigo 30.° do Tratado, porquanto, por um lado, se limita à discriminação e, por outro lado, não

52 — V. n.° 17 do acórdão referido na nota 38.

53 — O período de transição terminou em 31 de Dezembro de 1969.

54 — V. n.° 27 do acórdão Banchero, referido na nota 39.

55 — V. o acórdão de 3 de Fevereiro de 1976, Manghera e o. (59/75, Colect., p. 31), em que um monopólio de importação foi declarado incompatível com o artigo 37.° do Tratado.

protege a livre circulação de mercadorias em si, e sim os operadores dos outros Estados-Membros que participam na livre circulação das mercadorias [56].

69. Isto foi confirmado pelo acórdão proferido no processo Comissão/Grécia [57], no qual o Tribunal declarou que manter em vigor os direitos do Estado helénico em matéria de importação e comercialização dos produtos petrolíferos conduzia, *relativamente aos exportadores estabelecidos noutros Estados-Membros, a uma discriminação* abrangida pelo artigo 37.° n.° 1. É de presumir que o que foi determinante nesse processo foi que o monopólio de Estado era susceptível de impedir certos operadores, nomeadamente aqueles com os quais o monopólio de Estado grego não tinha relações comerciais, de exportar para o mercado grego. Havia, consequentemente, uma discriminação entre os nacionais dos Estados-Membros, o que corresponde à hipótese prevista no artigo 37.°, n.° 1.

70. Pode, além disso, referir-se o acórdão Manghera e o. [58]. Neste acórdão, depois de ter constatado que o direito exclusivo, do monopólio estatal italiano, de importação dos tabacos manufacturados representava, em relação aos exportadores comunitários, uma discriminação proibida pelo n.° 1 do artigo 37.° do Tratado, o Tribunal declarou que esta disposição deve ser interpretada «no sentido de que, a partir de 31 de Dezembro de 1969, qualquer monopólio de natureza comercial devia ter sido adaptado de modo a suprimir o direito exclusivo de importação a partir dos restantes Estados-Membros». Esta afirmação é de carácter geral e deve ser interpretada no sentido de que o Tribunal deu como assente que os monopólios nacionais de importação se traduziam em si por uma discriminação entre os nacionais dos Estados-Membros [59] e que é, por conseguinte, inútil verificar casuisticamente se tais monopólios de importação conduzem efectivamente a uma discriminação entre os nacionais dos Estados-Membros.

71. O texto do Tratado não contém nenhum elemento susceptível de sustentar a suposição segundo a qual o artigo 37.° do Tratado derrogaria a regra fundamental da livre circulação de mercadorias, prevista no artigo 30.° do Tratado. Pelo contrário, o disposto no n.° 3 do artigo 37.° demonstra que o artigo 37.°, n.° 1, visa *completar* as regras dos artigos 30.° a 34.° Com efeito, o artigo 37.°, n.° 3, prevê que o calendário das medidas visadas pelo n.° 1 desse artigo deve ser adaptado à eliminação, prevista nos artigos 30.° a 34.° inclusive, das restrições quantitativas «para os mesmos produtos». O Tribunal declarou também, aliás [60], que resulta do texto do artigo 37.°, bem como do seu enquadramento no sistema do Tratado, que

56 — Pelo contrário, o artigo 30.° protege, pelo seu próprio objecto, a livre circulação de mercadorias em si e não os operadores que nela participam.

57 — Acórdão de 13 de Dezembro de 1990 (C-347/88, Colect., p. I-4747, n.° 44).

58 — V. n.os 12 e 13 do acórdão referido na nota 55.

59 — Pode igualmente referir-se, a este respeito, a fundamentação do Tribunal no n.° 34 do acórdão de 19 de Março de 1991, França/Comissão (C-202/88, Colect., p. I-1223, a seguir «acordo dos terminais de telecomunicações»), no qual se indica que a existência de direitos exclusivos de importação e de comercialização priva os operadores económicos da possibilidade de os seus produtos serem comprados pelos consumidores.

60 — V. o n.° 9 do acórdão Manghera e o., referido na nota 55, o n.° 42 do acórdão Comissão/Grécia, referido na nota 57, e o n.° 27 do acórdão Banchero, referido na nota 39.

este artigo visa assegurar o respeito da regra fundamental da livre circulação de mercadorias em todo o mercado comum, em especial através da abolição das restrições quantitativas e das medidas de efeito equivalente nas trocas entre os Estados-Membros, e manter, deste modo, condições normais de concorrência entre os Estados-Membros, quando, num ou noutro desses Estados, um produto determinado esteja sujeito a um monopólio nacional de natureza comercial [61].

72. Além disso, na sua jurisprudência, o Tribunal aplicou por vezes conjuntamente os artigos 30.° e 37.° a um monopólio nacional de natureza comercial e por vezes só o artigo 30.° aos direitos exclusivos conferidos a uma empresa monopolística nacional. Assim, no acórdão de 13 de Dezembro de 1990, Comissão/Grécia, já referido, o Tribunal declarou que o direito exclusivo de importar e de comercializar produtos petrolíferos acabados era contrário quer ao artigo 30.°, quer ao artigo 37.°, n.° 1. No acórdão dos terminais de telecomunicações [62], o Tribunal declarou que direitos exclusivos de importação e de comercialização relativos a equipamentos terminais de telecomunicações constituíam uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa à importação, na acepção do artigo 30.° do Tratado. Em contrapartida, o Tribunal não considerou útil recorrer ao artigo 37.°, o que pode considerar-se uma confirmação do facto de que esta disposição completa o artigo 30.°

73. Por conseguinte, os monopólios nacionais com carácter comercial são proibidos depois de expirado o período de transição na medida em que sejam susceptíveis de entravar ou dificultar, de facto ou de direito, o acesso ao mercado dos produtos de outros Estados-Membros (artigo 30.°) ou de se traduzir numa discriminação entre os nacionais dos Estados-Membros quanto às condições de abastecimento e de comercialização (artigo 37.°).

O regime legal sueco de venda a retalho de bebidas alcoólicas é abrangido pelas proibições contidas nos artigos 30.° e 37.° do Tratado?

74. Tal como foi referido, o órgão jurisdicional de reenvio expôs as características do monopólio tal como decorrem da lei e da convenção celebrada entre o Estado e a Systembolaget, exposição essa que coincide, de resto, com as considerações atrás expostas. Daí resulta que a Systembolaget tem por objectivo limitar a venda de produtos alcoólicos. Trata-se de um sistema centralizado no qual *uma* empresa detém e gere a totalidade dos pontos de venda e toma ela própria as decisões em matéria de compras e de comercialização. Este vínculo de natureza jurídica entre a Systembolaget e os diferentes pontos de venda implica, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, que se trata de um todo indivisível. Para responder às questões submetidas, é pois necessário, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, apreciar este regime no seu conjunto e não só em relação a um determinado ponto de venda.

61 — No acórdão de 13 de Março de 1979, Hansen (91/78, Recueil, p. 935, n.° 13), o Tribunal expressou-se do seguinte modo: o artigo 37.° tem como objectivo sujeitar a política de vendas de um monopólio público às exigências da livre circulação de mercadorias e da igualdade de oportunidades que deve ser garantida aos produtos importados de outros Estados-Membros.

62 — V. nota 59.

75. Nas considerações que se seguem, examinarei as diferentes características do regime legal sueco, de modo a apreciar em que medida ele é abrangido pelo disposto nos artigos 30.° e 37.° do Tratado. Passarei depois a apreciar se tal regime é necessário por razões de protecção da vida e da saúde humanas e, nesse âmbito, se o regime satisfaz a exigência de proporcionalidade: referir-me-ei a este respeito ao artigo 36.° do Tratado.

76. Tal como referi, o órgão jurisdicional de reenvio salienta o facto de o regime sueco de venda a retalho de bebidas alcoólicas ter por objectivo limitar a venda e, por conseguinte, o consumo de bebidas alcoólicas. Este aspecto é confirmado pelas observações apresentadas pelo Governo sueco durante o processo bem como pelo preâmbulo da lei, acima citado no n.° 6.

77. Todas as informações recolhidas no presente processo levam a crer que este objectivo foi efectivamente atingido na prática. As informações estatísticas que H. Franzén referiu nas suas observações demonstram que o consumo de álcool verificado na Suécia é substancialmente inferior ao consumo noutros Estados-Membros da Comunidade, a saber, 5,3 litros de álcool puro por habitante em 1993 contra, por exemplo, 10 litros por habitante na Dinamarca, que é semelhante à Suécia pelo facto de também não poder produzir vinho a partir de uvas e consumir tradicionalmente menos vinho que os outros Estados-Membros. Do mesmo modo, os números retirados do relatório da Konkurrensverk, acima expostos no n.° 16, confirmam que a venda de bebidas alcoólicas é, de facto, relativamente baixa na Suécia, uma vez que só se venderam, globalmente, no período em questão (incluindo as vendas por titulares de licenças para servir bebidas) cerca de 1,75 litros de cerveja e cerca 1,13 litros de vinho e de bebidas espirituosas por mês e por habitante [63].

78. Pode-se também presumir, na minha opinião, que a venda de produtos alcoólicos na Suécia seria substancialmente mais elevada sem a limitação, ao nível da acessibilidade e da oferta de tais produtos, que decorre do regime legal centralizado na Systembolaget.

79. Ainda que o regime legal sueco de venda de bebidas alcoólicas não proíba completamente a sua venda ou não introduza directamente restrições quantitativas à importação destes produtos e não possa, portanto, ser caracterizado por uma restrição quantitativa propriamente dita, o objectivo pretendido e o efeito obtido na prática vêm, de facto, a corresponder ao mesmo, ou seja, a uma limitação sensível da venda de um determinado grupo de produtos. Há, nestas condições, uma forte presunção de que o regime legal sueco é susceptível de entravar as trocas intracomunitárias e constitui portanto uma

63 — Não foi possível distinguir com precisão os números para o vinho e para as bebidas espirituosas. A venda de bebidas espirituosas corresponde provavelmente a cerca de 20% a 25% da venda total de vinho e de bebidas espirituosas.

medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa, na acepção do artigo 30.° do Tratado.

80. Se se examinarem agora as modalidades de que o regime legal sueco se serve para atingir esse objectivo, é significativo o facto de a lei conceder à sociedade Systembolaget, integralmente detida pelo Estado, o direito exclusivo de comercializar na Suécia bebidas alcoólicas a retalho, o que é feito — como se indicou no n.° 17 — através de 384 lojas especializadas, etc. Esta limitação, nomeadamente, do número de lojas torna mais difícil a obtenção de bebidas alcoólicas.

81. Nos n.^{os} 51 e seguintes foi analisada a jurisprudência mais recente do Tribunal relativa ao artigo 30.° do Tratado. Como se indicou no n.° 57, o Tribunal delineou, no acórdão Keck e Mithouard e em jurisprudência posterior, os contornos do artigo 30.° relativamente ao seu objectivo, que é o de impedir os entraves à livre circulação das mercadorias no interior do mercado comum e assim garantir aos produtos de um Estado-Membro o acesso ao mercado dos outros Estados-Membros. Em contrapartida, o artigo 30.° não tem como finalidade proibir os Estados-Membros de adoptar uma regulamentação geral da actividade relativamente aos operadores do Estado-Membro em questão, quando tal regulamentação não impeça nem entrave o acesso ao mercado de produtos provenientes de outros Estados-Membros, como pode acontecer se, por exemplo, o Estado-Membro discriminar os produtos provenientes de outros Estados-Membros relativamente aos produtos locais.

82. Os acórdãos proferidos no processo do leite transformado e no processo Banchero [64] vão precisamente neste sentido. Neste último acórdão, o Tribunal declarou que um regime que reserve a venda a retalho de tabacos manufacturados a distribuidores titulares de uma autorização especial, sem afectar a comercialização dos produtos provenientes de outros Estados-Membros de modo diferente da dos produtos nacionais, não era abrangido pelo artigo 30.° do Tratado. Esta solução explica-se no entanto pelo facto de o Tribunal ter considerado que o regime que estava concretamente em questão, sobre o qual foi chamado a decidir, não tinha esse efeito restritivo nas trocas. O Tribunal tinha de facto dado como assente que cada explorador de tabacarias, num número de 76 000, podia livremente tomar as suas decisões em matéria de compras, em função da situação do mercado, pelo que o regime em questão não implicava, nem de facto nem de direito, uma centralização das compras. O Tribunal considerou assim implicitamente que tal centralização, de facto ou de direito, dos fornecimentos ao mercado do comércio de retalho teria como consequência o regime ser abrangido pelo artigo 30.° do Tratado.

83. Um regime que reserva a venda de certos produtos específicos a operadores titulares

64 — V. o acórdão referido na nota 38 e o acórdão referido na nota 39.

de uma autorização especial não é portanto em si abrangido pelo artigo 30.° do Tratado, desde que, no entanto, tal regime não impeça nem entrave o acesso ao mercado dos produtos provenientes de outros Estados-Membros. A questão de saber se tal regime é susceptível de impedir ou entravar o acesso ao mercado depende, nomeadamente, como referiu o Governo francês, do número de pontos de venda, das suas horas de abertura e da selecção dos produtos.

84. Se, à luz destes critérios, se examinar o regime legal sueco da venda a retalho de bebidas alcoólicas, é preciso, nomeadamente, procurar saber se a limitação do número de pontos de venda constitui um obstáculo tal ao consumo de bebidas alcoólicas que esta limitação constitua, em si, uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa à importação, na acepção do artigo 30.° A limitação da disponibilidade (e, por conseguinte, da venda e do consumo) das bebidas alcoólicas, entendida como objecto e efeito do regime sueco, é obtida nomeadamente através do número muito reduzido de pontos de venda, a saber, uma loja por cada 23 039 habitantes e por 1 172 km^2. Como comparação, pode referir-se que, com uma população de cerca de 82 000 habitantes, só haveria, para a cidade do Luxemburgo, 3 ou talvez 4 lojas onde se poderia obter cerveja, vinho e bebidas espirituosas se um regime análogo vigorasse no Luxemburgo. Na minha opinião, há vários elementos que militam no sentido de se considerar esta forte limitação do número de lojas (que deve ser ainda mais pronunciada nas zonas rurais) uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa, abrangida pelo artigo 30.° do Tratado.

85. Não é no entanto necessário que o Tribunal tome posição de modo definitivo sobre a questão de saber se o número limitado de pontos de venda implica, em si, que o regime legal sueco seja abrangido pelo artigo 30.° O regime que foi submetido à apreciação do Tribunal, como salientou o órgão jurisdicional de reenvio, constitui um todo e é por isso que me debruçarei sobre um segundo elemento, que surge como essencial para a decisão a tomar pelo Tribunal. Diversamente dos processos Banchero e do leite transformado, o regime legal sueco prevê que a venda dos produtos alcoólicos aos consumidores se faça não através de um grande número de operadores independentes, titulares de uma autorização especial — no caso do processo Banchero, 76 000, que podem abastecer-se livremente —, mas através de uma verdadeira empresa monopolística do Estado que compra, de modo centralizado, todos os produtos destinados à venda no mercado retalhista. Na teoria económica, a expressão «monopólio» visa uma situação em que só existe no mercado um vendedor ou um comprador [65]. Nos processos Banchero e do leite transformado não se tratava portanto de um monopólio de venda a retalho no sentido próprio do termo.

86. O regime sueco não abrange portanto só a venda de bebidas alcoólicas aos consumidores. Este regime, que comporta no seu âmbito uma empresa monopolística do Estado, implica também, e sobretudo, uma centralização de todas as compras de tais bebidas com vista à sua venda no mercado retalhista sueco. Uma empresa que tenha o

65 — V. Scherer & Ross, *Industrial Market Structure and Economic Performance*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1990, p. 17, de onde consta também que um monopólio de compra se designa, em inglês, pela expressão «monopsony».

monopólio de venda num determinado mercado, como, por exemplo, o mercado do comércio de retalho de produtos alcoólicos [66], terá, necessariamente, além disso, o monopólio das compras nesse mercado. Um monopólio de compra implica, como consequência, que o fornecedor privado só tem um contratante possível. Ou um produto tem acesso à rede de venda do detentor do monopólio, ou o produto fica completamente excluído do mercado em questão. O detentor do monopólio decide portanto quais os produtos que serão vendidos e, consequentemente, quais terão acesso ao mercado.

87. Um verdadeiro monopólio de comércio de retalho distingue-se portanto substancialmente, na minha opinião, de um regime em que é concedido a uma série de retalhistas independentes o direito de venderem uma ou mais categorias de produtos que eles obtêm de modo independente. Esta distinção é particularmente nítida num mercado como o mercado retalhista das bebidas alcoólicas, onde se encontra uma grande oferta de diferentes produtos de diferentes marcas. É, na prática, impossível que o detentor do monopólio ofereça mais do que uma fracção da oferta global.

66 — Em relação com o artigo 85.°, relativo aos acordos restritivos da concorrência, o Tribunal declarou que o comércio de retalho e o sector da restauração constituem mercados distintos: v. acórdão de 28 de Fevereiro de 1991, Delimitis (C-234/89, Colect., p. I-935, n.os 16 e 17). Ainda que a jurisprudência relativa às regras de concorrência não seja decisiva para efeitos da interpretação do artigo 30.° do Tratado, é no entanto importante ter presente esta delimitação do mercado ao apreciar as caracterfsticas da Systembolaget.

88. Pode, a este respeito, remeter-se para os n.os 34, 35 e 36 do acórdão dos terminais de telecomunicações, em que o Tribunal declarou:

«A este propósito, há que reconhecer, em primeiro lugar, que a existência dos direitos exclusivos de importação e de comercialização priva os operadores económicos da possibilidade de os seus produtos serem comprados pelos consumidores.

Sublinhe-se, em segundo lugar, que o sector dos terminais se caracteriza pela diversidade e pela complexidade técnica dos produtos e pelas dificuldades que daí resultam. Assim, não é seguro que o detentor do monopólio esteja em condições de oferecer toda a gama de modelos existente no mercado, de informar os clientes sobre o estado e o funcionamento de todos os terminais e de garantir a respectiva qualidade.

Os direitos exclusivos de importação e de comercialização no sector dos terminais de telecomunicações são, portanto, susceptíveis de restringir o comércio intracomunitário.»

89. O facto de o Tribunal ter, já nessa altura, constatado uma diferença substancial entre tais direitos exclusivos concedidos aos

monopólios e os regimes que restringem o acesso à venda a retalho a operadores especialmente habilitados é ilustrado pelo acórdão, praticamente contemporâneo, de 11 de Julho de 1990, Quietlynn [67], em que o Tribunal declarou que o facto de se proibir a venda de artigos pornográficos a empresas que não as autorizadas não se prendia com o artigo 30.° do Tratado.

90. Um monopólio de Estado afecta portanto, segundo o Tribunal, a livre circulação de mercadorias de um modo diferente e muito mais restritivo que um regime de autorização administrativa de natureza legislativa [68].

91. No acórdão dos terminais de telecomunicações, o direito exclusivo respeitava tanto à importação como à comercialização. Pode portanto, razoavelmente, pôr-se a questão da importância que se deve dar à circunstância de o monopólio da Systembolaget não abranger a fase da importação propriamente dita.

92. Resulta das informações fornecidas durante a instância que 93% das vendas de vinho e de bebidas alcoólicas no mercado sueco são feitas através da Systembolaget. Os restantes 7% são vendidos pelos restaurantes e outros estabelecimentos de consumo de bebidas, de que o fornecedor dominante é, aliás, precisamente a Systembolaget. Assim, além de ser o único comprador no mercado retalhista, a Systembolaget é também, de facto, o único intermediário entre o produtor e o consumidor na totalidade do mercado sueco.

93. A realidade comercial é portanto, na minha opinião, que um produto proveniente de outro Estado-Membro só será importado para a Suécia se houver a certeza de que poderá ser comercializado pela Systembolaget. Que interesse teriam os titulares de licenças de comércio grossista em importar um produto se não o puderem vender? Do ponto de vista do acesso dos produtos ao mercado, o facto de a própria importação não estar nas mãos de um monopólio de Estado não corresponde portanto a nenhuma realidade tangível.

O facto de, oficialmente, o monopólio sueco do álcool não abranger o direito de importação parece-me resultar de um artifício meramente formal, que não altera nada na prática, a saber, que é a Systembolaget que

67 — C-23/89, Colect., p. I-3059.

68 — Pode portanto parecer surpreendente que a Comissão tenha considerado, durante o processo, que não havia diferença, da perspectiva da livre circulação de mercadorias, entre um monopólio de venda a retalho propriamente dito e um regime de autorização administrativa. Esta opinião é tanto mais surpreendente quanto, muito recentemente, numa decisão de 20 de Novembro de 1996, n.° IV/M.784 — Kesco/Tuko, a Comissão decidiu que uma fusão entre duas cadeias de comércio retalhista finlandesas, que teria por efeito criar uma empresa dominante com uma quota de mercado de pelo menos 55%, era incompatível com o mercado comum. Resulta do n.° 11 da decisão que «a transacção afecta igualmente o comércio intracomunitário uma vez que os fornecedores de outros Estados-Membros deverão, de facto, solicitar o acesso aos canais de distribuição da Kesco para garantir uma comercialização suficiente dos seus produtos na Finlândia». Pode no entanto dar-se o caso de a atitude da Comissão se explicar pela correspondência trocada, como já se referiu, entre a Comissão e o Governo sueco no âmbito da adesão da Suécia à União Europeia.

decide quais os produtos provenientes de outros Estados-Membros que devem ser importados para a Suécia. A centralização das compras e da venda a retalho tem portanto como efeito que, no caso dos monopólios de importação, só existe um canal entre o produtor e os consumidores e é portanto uma empresa monopolística de Estado que decide quais os produtos provenientes de outros Estados-Membros que devem ser importados para o mercado sueco e quais os importadores que devem proceder a tais operações e com elas lucrar.

É de notar, a este propósito, que a V & S, cujo capital é detido pelo Estado, continua a ser o fornecedor principal de bebidas espirituosas e de vinho no mercado retalhista na Suécia: v. o n.° 23 das presentes conclusões.

94. Na minha opinião, um monopólio de Estado no comércio retalhista, como o monopólio sueco, afecta portanto directamente, de facto, o acesso da mercadoria ao mercado exactamente do mesmo modo que um monopólio de Estado em matéria de importação. A este respeito, pode também remeter-se para o facto de a Comissão, em várias recomendações formuladas nos termos do artigo 37.°, n.° 6, ter considerado necessário que os Estados-Membros adaptassem vários monopólios nacionais de natureza comercial de modo a garantir aos retalhistas a neutralidade do Estado e a garantir aos fornecedores de outros Estados-Membros a possibilidade de estabelecerem os seus próprios canais relativos ao comércio grossista e ao comércio de retalho [69]. Pode, além disso, observar-se que no acórdão Comissão/ /Grécia, já referido, o Tribunal declarou que um monopólio de Estado em matéria de importação não se distinguia de um monopólio de Estado em matéria de refinação de petróleo bruto. O facto de medidas que se situam a jusante da importação poderem constituir um entrave às importações, na acepção do artigo 30.°, resulta do n.° 61 do acórdão Centre d'insémination de la Crespelle, já referido.

95. Além disso, é preciso chamar a atenção para a relação entre o disposto nos artigos 30.° e 90.° do Tratado. Segundo o artigo 90.°, n.° 1, do Tratado, os Estados-Membros devem abster-se de tomar medidas contrárias ao disposto no Tratado, no que respeita às empresas públicas e às empresas a que concedam direitos especiais ou exclusivos. O artigo 30.° faz parte dessas disposições. Nos termos do artigo 90.°, n.° 3, a Comissão vela pela aplicação do disposto no artigo 90.°, n.° 1, e dirige aos Estados-Membros, quando necessário, as directivas ou decisões adequadas.

A delimitação do âmbito do artigo 30.° assume assim importância relativamente ao

69 — V. as recomendações da Comissão, de 22 de Dezembro de 1969, à República Francesa, a respeito da adaptação do monopólio nacional de natureza comercial das escórias Thomas (JO 1970, L 31, p. 7), à República Italiana, a respeito da adaptação do monopólio nacional de natureza comercial do papel para cigarros (JO 1970, L 31, p. 9), à República Italiana, a respeito da adaptação do monopólio nacional de natureza comercial das pedras de isqueiro (JO 1970, L 31, p. 12), à República Italiana, a respeito da adaptação do monopólio nacional de natureza comercial do sal (JO 1970, L 31, p. 14), e à República Federal da Alemanha, a respeito da adaptação do monopólio nacional de natureza comercial do álcool (JO 1970, L 31, p. 20).

alcance da competência reconhecida à Comissão nos termos do artigo 90.°, n.° 3 [70]. No caso de considerar que o regime legal sueco aplicável à venda a retalho de bebidas alcoólicas não é abrangido pelo artigo 30.° do Tratado, o Tribunal retiraria, por conseguinte, à Comissão uma competência que lhe tinha anteriormente reconhecido — a saber, no acórdão dos terminais de telecomunicações — com todas as consequências que tal pode implicar para o equilíbrio institucional existente e para o mercado interno.

As empresas europeias e os consumidores pagariam presentemente, sem dúvida, um preço bem mais elevado pelos modernos instrumentos de telecomunicação, como os telefones móveis e o fax, se a Comissão não tivesse adoptado — e se o Tribunal não tivesse, no essencial, confirmado, com base no artigo 30.° — a Directiva 88/301/CEE da Comissão, de 16 de Maio de 1988, relativa à concorrência nos mercados de terminais de telecomunicações [71].

96. Resulta dos acórdãos proferidos no processo Manghera e o. e no processo Comissão/Grécia [72] que os monopólios de Estado em matéria de importação têm, em geral, um efeito discriminatório na acepção do artigo 37.°, n.° 1. Como já referi, sou de opinião de que um regime como o sueco tem, na realidade, os mesmos efeitos que um monopólio de importação. O artigo 37.°, n.° 1, segundo parágrafo, põe em evidência que não basta apreciar a empresa tal como ela se apresenta oficialmente, sendo decisivo, pelo contrário, verificar se o organismo em questão exerce na realidade uma influência sensível nas importações ou exportações intracomunitárias. Deve portanto supor-se que um monopólio de Estado no âmbito do comércio retalhista, que decide, na realidade, quais os produtos provenientes de outros Estados-Membros que devem ser importados para a Suécia e que tem, na realidade, os mesmos efeitos que um monopólio de importação, é também abrangido pela proibição do artigo 37.°, n.° 1, do Tratado, porquanto impede um grande número de operadores dos outros Estados-Membros de comercializar os seus produtos no mercado sueco.

97. Um regime legal do comércio retalhista das bebidas alcoólicas como o regime sueco é portanto, em si, susceptível de entravar o comércio intracomunitário e funciona, na realidade, como um monopólio estatal de importação, razão pela qual este regime é abrangido, na minha opinião, tanto pelo artigo 30.° como pelo artigo 37.°

98. Se considerarmos agora o modo pelo qual o sistema funciona na prática, verifica-se, aliás, sem qualquer dúvida, que os operadores dos outros Estados-Membros têm grande dificuldade em penetrar no mercado sueco com um produto alcoólico.

— Desde logo, para poder apresentar uma proposta, o interessado tem que começar por ser titular de uma licença de comércio grossista: v., a este respeito, as consi-

70 — V. n.° 21 do acórdão dos terminais de telecomunicações, referido na nota 59.

71 — JO L 131, p. 73.

72 — V. o acórdão referido na nota 55, e o acórdão referido na nota 57.

derações que se seguem, onde serão expostos mais detalhadamente os efeitos que decorrem desta exigência, que constituem um entrave ao comércio.

— Depois, para se estar habilitado a apresentar uma proposta, é preciso receber um convite da Systembolaget para apresentar uma proposta relativa a um determinado produto, como, por exemplo, «beaujolais, tinto, fleurie». Não há quaisquer informações quanto ao que leva a Systembolaget a convidar as empresas titulares de uma licença de comércio grossista a apresentar uma proposta para um determinado produto num determinado momento e não se sabe, portanto, em que medida os fornecedores da Systembolaget e outros titulares de uma autorização podem pedir à Systembolaget que lance um convite à apresentação de propostas relativas a um determinado produto.

— Uma vez apresentada a proposta, os empregados da Systembolaget avaliam a relação qualidade/preço, a experiência anterior com a região de produção e o tipo de produto em questão: v. n.° 27 das presentes conclusões. Trata-se, nesta fase, na minha opinião, de uma escolha largamente discricionária, que leva à exclusão de cerca de metade dos produtos apresentados.

— Os empregados da Systembolaget procedem depois a uma prova «cega». Ora, o paladar está longe de ser um dado objectivo. Quando é que, por exemplo, um châteauneuf du pape tem um gosto suficiente a framboesa, alcaçuz, especiarias exóticas e avelã torrada, e quando é que um Brunello di Montalcino tem um gosto suficiente a frutos silvestres, zimbro, carvalho e especiarias torradas [73], para que sejam aceites pelo provador? Tal depende do próprio provador, cujo paladar não é necessariamente idêntico ao de todos os outros consumidores. Esta prova «cega» leva à rejeição de 70% das propostas que tinham escapado à eliminação na primeira análise de carácter discricionário, a qual tinha levado à exclusão de cerca de metade das propostas apresentadas.

— Finalmente, são 12% das propostas apresentadas (cuja análise estava concluída na data de referência) que poderão ser postas à venda: v. o n.° 36 das presentes conclusões. Mas não há qualquer garantia de que seja reconhecido ao fornecedor o direito de vender o seu produto senão na medida, limitada, da sua inclusão na selecção temporária.

— Para serem incluídos na selecção de base — que de resto só integra os produtos baratos e os da categoria de preços intermédia — um produto tem que satisfazer certas exigências mínimas em termos de vendas, sem o que será retirado da lista: v. o n.° 29 das presentes conclusões. Do ponto de vista comercial e administrativo, não é surpreendente que a Systembolaget, como monopólio que abrange todo o território, exija uma venda anual mínima de 36 000 garrafas e uma determinada quota de mercado no segmento em questão para manter um produto na selecção de base.

73 — As características gustativas indicadas são reproduzidas no *Parker's Wine Buyer's Guide*, Simon & Schuster, 4.ª edição, 1995, pp. 516 e segs. e p. 678.

Tal facto demonstra no entanto, por si só, que um monopólio como o sueco é susceptível de entravar o acesso ao mercado dos produtos provenientes de outros Estados-Membros, dado que tal limitação não se verificaria num mercado livre onde, por definição, os produtos poderiam ter acesso ao mercado muito mais facilmente. Para um determinado produtor, este regime implica uma séria restrição, uma vez que só os produtos que ocupem uma determinada quota de mercado podem ter acesso à selecção de base e, por conseguinte, permanecer no mercado. Os critérios de exclusão não são, de resto, inteiramente objectivos: v. o n.° 32 das presentes conclusões.

— Quando um produto é retirado da lista devido a vendas insuficientes, é sujeito a um período de quarentena de dois anos e, mesmo depois de decorrido este prazo, tem-se em conta a experiência anterior com este produto aquando das subsequentes escolhas de produtos destinados a ser vendidos pela Systembolaget: v. os n.^{os} 33 e 27.

— A possibilidade de pedir a venda à experiência de produtos recusados (v. a este propósito os n.^{os} 30 e 31, *supra*) não dá, na minha opinião, aos fornecedores preteridos uma verdadeira oportunidade de aceder ao mercado. Por um lado, o produto deve passar por uma prova-teste. Por outro lado, ainda que o produto consiga passar o exame da prova, as quantidades exigidas e o facto de a selecção experimental só se encontrar num número limitado de lojas, que fazem com que o produto à experiência tenha ainda mais dificuldade em satisfazer as exigências quantitativas do que os produtos que constam da selecção de base, têm no entanto como consequência que o produto à experiência não tem verdadeiras possibilidades de aceder ao mercado e de nele permanecer.

99. Recorde-se, portanto, neste contexto, que 19 fornecedores fornecem, globalmente, 99% dos vinhos e das bebidas espirituosas da Systembolaget e fornecem, provavelmente, o total da selecção de base, que é a V & S, cujo capital é detido pelo Estado, que domina o mercado do vinho e das bebidas espirituosas e que as bebidas espirituosas e a cerveja fabricadas na Suécia detêm uma quota de 51,3% do mercado retalhista das bebidas espirituosas e de 83,1% do mercado retalhista da cerveja.

100. Tal como referi anteriormente, levanta-se, tanto na perspectiva do artigo 30.° como na do artigo 37.°, um problema especial, a saber, que o acesso dos operadores ao mercado sueco é ainda mais dificultado pelo regime que resulta dos §§ 1 e 2 do capítulo 4 da lei, que sujeita a importação à posse de uma licença de comércio grossista ou de uma licença de fabrico emitida pela Alkoholinspektion. Como já foi indicado, tal autorização é não só necessária para se poder vender à Systembolaget, mas também para, de modo geral, se poder apresentar uma proposta à Systembolaget, que não tem o direito de importar. Este regime de licenças não se distingue, na minha opinião, de um monopólio comercial, dado que, como já referi, este

regime determina as categorias de pessoas a quem o monopólio pode comprar e, por conseguinte, aquelas que podem, finalmente, tentar entrar no processo da Systembolaget para seleccionar os produtos destinados à venda no mercado retalhista sueco [74]. Como o Governo sueco admitiu na audiência, este regime implica que os operadores dos outros Estados-Membros não têm o direito de vender bebidas alcoólicas no mercado sueco, a menos que a venda se faça através de um intermediário titular de uma licença sueca de comércio grossista ou que o próprio produtor seja titular de uma licença de comércio grossista emitida pelas autoridades suecas e pague as taxas relativas à obtenção de tal licença.

101. Não se encontrarão no entanto empresas estabelecidas noutro Estado-Membro que queiram dar-se ao trabalho de requerer uma licença de comércio grossista e de pagar uma taxa relativa ao pedido e ao controlo só para, eventualmente — no caso de a Systembolaget vir a pedir uma proposta para um produto que elas estejam em condições de fornecer —, terem a possibilidade de propor os seus produtos à Systembolaget sem qualquer espécie de garantia de vender uma garrafa que seja. Na prática, portanto, as empresas vêem-se normalmente obrigadas a contactar um comerciante grossista sueco [75]. Pelo contrário, os produtores suecos que satisfaçam as condições de estabelecimento suecas, nomeadamente a V & S, que é detida pelo Estado, podem contactar directamente com a Systembolaget e com os titulares de licenças para servir bebidas.

102. Na minha opinião, esta parte do regime relativo ao monopólio de Estado aplicável ao comércio retalhista discrimina ainda mais os operadores dos outros Estados-Membros e é também, por conseguinte, contrária ao artigo 37.° do Tratado. A discriminação é reforçada pelo facto de a taxa de fiscalização ser degressiva e, como tal, ser mais elevada por litro quando o volume de negócios é menor. Tal regime favorece sobretudo um fornecedor como a V & S, cujo capital é detido pelo Estado e que detém uma quota de 35% do mercado do vinho e de 66,6% do mercado das bebidas espirituosas, relativamente aos titulares de uma licença de comércio grossista que só podem vender à Systembolaget pequenas quantidades, ou não vendem mesmo nada.

103. Considerado em si mesmo, tal regime, em que as condições previstas para o estabelecimento de uma empresa se estendem aos operadores estabelecidos noutros Estados-Membros, é também, na minha opinião, susceptível de entravar a livre circulação das mercadorias, dado que encarece e dificulta a importação, ao obrigar os operadores a recorrer aos serviços de um intermediário ou a obterem eles próprios uma licença de comércio grossista e a pagar os custos respectivos. Portanto, este regime é também, na minha opinião, contrário ao artigo 30.° do Tratado. Pode remeter-se, a este propósito,

74 — O artigo 37.° só diz respeito às actividades intrinsecamente ligadas ao exercício específico do monopólio. Em contrapartida, esta disposição é irrelevante no que respeita às normas que visam, de modo geral, a produção e a comercialização de mercadorias, quer estas sejam ou não abrangidas pelo monopólio em questão: v. o acórdão de 13 de Março de 1979, Peureux (199/78, Recueil, p. 975, n.° 28), e o acórdão Banchero, referido na nota 39, n.° 29.

75 — De resto, tal modalidade assemelha-se de facto a uma obrigação de representação, que é, em si, contrária ao artigo 30.° do Tratado: v. acórdão de 28 de Fevereiro de 1984, Comissão/Alemanha (247/81, Recueil, p. 11).

para o facto de, no acórdão de 26 de Fevereiro de 1980, Vriend (94/79, Recueil, p. 327), o Tribunal ter considerado contrário ao artigo 30.° do Tratado um regime que reservava em exclusivo, nomeadamente, a importação de material para reprodução de crisântemos a pessoas associadas a organismos criados ou homologados pelas autoridades.

Pode o regime justificar-se ao abrigo do disposto no artigo 36.° do Tratado?

104. Nos termos da disposição derrogatória do artigo 36.° do Tratado, o artigo 30.° não se opõe às restrições à importação justificadas, nomeadamente, pela protecção da saúde e da vida das pessoas. No entanto, tais restrições não devem constituir nem um meio de discriminação arbitrária, nem qualquer restrição dissimulada ao comércio entre os Estados-Membros.

105. Os termos do artigo 36.° só referem os artigos 30.° a 34.° e, consequentemente, há que saber se estas disposições derrogatórias se aplicam também ao artigo 37.° do Tratado.

106. Baseando-me na jurisprudência do Tribunal, defendi acima uma interpretação segundo a qual há uma relação estreita entre os âmbitos de aplicação do disposto nos artigos 30.° e 37.° e segundo a qual estes artigos se podem aplicar às mesmas situações de facto. É portanto difícil separar com clareza o artigo 30.° do artigo 37.° Parece-me portanto que se deve aplicar igualmente o artigo 36.°, cujo conteúdo foi definido por uma jurisprudência abundante, no contexto do artigo 37.°

107. Considero, por conseguinte, que o artigo 37.° deve ser interpretado no sentido de que as restrições que decorrem da existência e da função específica de monopólios comerciais mas que são justificadas, por exemplo, por razões de protecção da saúde e da vida das pessoas, podem ser compatíveis com o direito comunitário, nas condições estabelecidas no artigo 36.°, como a de que tais restrições não devem constituir um meio de discriminação arbitrária. O Tribunal parece, aliás, ter admitido implicitamente que o artigo 36.° pode derrogar o artigo 37.° No acórdão proferido no processo Comissão/ /Grécia, C-347/88, já referido, o Tribunal apreciou se um direito exclusivo de importar e de comercializar produtos petrolíferos se justificava por razões de segurança pública, uma das razões indicadas no artigo 36.°, sem distinguir entre os artigos 30.° e 37.°

108. No que respeita à essência do artigo 36.°, recordaria em primeiro lugar que, segundo jurisprudência constante, esta disposição só visa razões de natureza não económica [76]. Ainda que se afirme que o objectivo da Systembolaget e, em especial, da limitação do número de pontos de venda, está ligado à política do álcool, não há qualquer dúvida de que o regime implica para o

76 — V. acórdão de 7 de Fevereiro de 1984, Duphar e o. (238/82, Recueil, p. 523, n.° 23).

Estado sueco uma vantagem económica considerável que reside no facto de todos os lucros da venda a retalho das bebidas alcoólicas da Suécia irem, com efeito, parar aos cofres do Estado e de tais lucros serem maximizados pela limitação dos custos de venda que resulta da limitação do número de lojas. No entanto, por força de jurisprudência constante do Tribunal, não pode ter-se em conta a perda de receitas que o Estado sueco sofreria se devesse desmantelar ou adaptar o monopólio da venda a retalho das bebidas alcoólicas para o tornar conforme com as regras do Tratado.

109. Pelo contrário, segundo jurisprudência constante do Tribunal, entre os bens ou interesses que podem ser protegidos pelo artigo 36.° do Tratado, a saúde e a vida das pessoas ocupam o primeiro lugar e cabe aos Estados-Membros decidir o nível de protecção que entendam garantir, dentro dos limites que lhes são impostos pelo Tratado [77]. Os Estados-Membros têm alguma margem de apreciação a este respeito.

110. Os limites impostos à competência dos Estados-Membros resultam, nomeadamente, do princípio da proporcionalidade, por força do qual a medida deve ser necessária para proteger eficazmente a vida e a saúde das pessoas [78]. Se puderem ser protegidas de modo igualmente eficaz através de medidas menos restritivas das trocas comunitárias, é por estas últimas que se deve optar [79]. Se a medida não é, em si, adequada para atingir o objectivo invocado ou se é, em si, desproporcionada, também não será compatível com o direito comunitário [80].

111. O Governo sueco sustentou, durante o processo, que o álcool era nocivo para a saúde e que o regime legal sueco tinha como objectivo limitar a venda e, por conseguinte, o consumo de álcool. Referiu, nomeadamente, a este respeito, um plano de acção adoptado em 1993 pelo Comité Regional para a Europa da Organização Mundial de Saúde, que fixava como objectivo de todos os Estados europeus membros da OMS uma redução do consumo de álcool, até ao ano 2000, de 25%, relativamente a 1980.

112. É, antes de mais, ao legislador sueco que compete apreciar se a protecção da saúde pública na Suécia justifica medidas que visam restringir o consumo de bebidas alcoólicas e as recomendações da OMS constituem elementos de documentação importantes. Não há dúvida de que o abuso de álcool pode ter efeitos nocivos graves do ponto de vista social e médico e medidas de prevenção dos abusos poderiam por conseguinte ser abrangidas pelo artigo 36.° [81].

77 — V. acórdãos de 10 de Novembro de 1994, Ortscheit (C-320/93, Colect., p. I-5243, n.° 16), e de 20 de Maio de 1976, De Peijper (104/75, Colect., p. 263, n.° 15).

78 — V. acórdão de 25 de Julho de 1991, Aragonesa de Publicidad Exterior e Publivía (C-1/90 e C-176/90, Colect., p. I-4151, n.° 16).

79 — V. n.° 17 do acórdão Ortscheit, referido na nota 77, e n.° 17 do acórdão De Peijper, também referido na nota 77.

80 — V. acórdão Gebhard, referido na nota 47, n.° 37.

81 — V. acórdão Aragonesa de Publicidad Exterior e Publivía, referido na nota 78.

113. Por outro lado, creio que não se pode confundir consumo de álcool com abuso de álcool. Estudos recentes tendem a demonstrar que um determinado consumo diário de vinho tem efeitos benéficos para a saúde. Um estudo dinamarquês recente, publicado, nomeadamente, no *British Medical Journal* [82], chegou à seguinte conclusão: «Um consumo baixo a moderado de vinho (num máximo 3 a 5 copos por dia) traduz-se numa forte redução, quase proporcional à dose, da mortalidade por todas as causas, ao contrário do consumo de cerveja e de bebidas espirituosas. Esta quebra explica-se tanto pela redução da mortalidade devida às doenças cárdio e cérebrovasculares como pela redução da mortalidade por outras causas.» Decorre do estudo que, se o risco de mortalidade relativo para as pessoas que nunca bebem vinho se fixar em 1,00, o risco para as pessoas que bebem 3 a 5 copos de vinho por dia é de 0,51. Pelo contrário, o risco de mortalidade correspondente para as pessoas que bebem 3 a 5 copos de 2 cl de bebidas espirituosas por dia é de 1,34. No que respeita à cerveja, não se verificou uma diferença constante relativamente ao risco relativo de 1 para as pessoas que nunca bebem cerveja; o estudo não confirma portanto a suposição segundo a qual um consumo normal de cerveja seria nocivo para a saúde.

114. Como resulta das considerações anteriores, entendo que o regime sueco de venda de bebidas alcoólicas, considerado no seu conjunto, por um lado entrava seriamente o acesso ao mercado de produtos de outros Estados-Membros e, por outro, traduz-se numa discriminação contra os nacionais de outros Estados-Membros. No seu conjunto, o regime legal sueco traduz-se, por conseguinte, na minha opinião, numa restrição particularmente sensível da livre circulação de mercadorias, elemento que deve ser tido em conta na análise da questão de saber se esse regime é necessário ou se existem medidas menos restritivas adequadas para assegurar a protecção da saúde pública.

115. Como já referi, o problema principal colocado por um monopólio nacional de venda a retalho como o monopólio sueco é o facto de comportar uma centralização das compras e de ser portanto a empresa monopolística do Estado que decide, na realidade, quais são os produtos dos outros Estados-Membros que serão importados e que terão acesso ao mercado. É portanto o monopólio, em si, que é restritivo das trocas.

116. Em contrapartida, não é o monopólio, em si, que tem um efeito restritivo das vendas e, por conseguinte, do consumo de álcool. Este efeito resulta da limitação do número de pontos de venda. Se se pretender, para protecção da saúde pública, limitar a venda de bebidas alcoólicas, não é necessário para isso instituir um monopólio de Estado centralizado, uma vez que tal limitação pode ser atingida através de medidas menos restritivas, como um regime que estabeleça um certo número de pontos de venda independentes que se abasteçam de modo inteira-

82 — Grønbæk, M. N., Deis, A., Sørensen, TIA, Becker, PU, Schnohr, P., e Boje Jensen, G.: «Forskel i dødelighed ved moderat forbrugaf øl, vin og spiritus», *Ugeskrift for Læger* 158/16, 15 de Abril de 1996, p. 2258. O estudo, que foi também publicado no *British Medical Journal* 1995, 310: 1165, baseia-se nos hábitos em matéria de álcool de 6 051 homens e 7 234 mulheres com idades compreendidas entre os 30 e os 79 anos. Estas pessoas foram acompanhadas de 1976 a 1988. Decorre, nomeadamente, do estudo que a mortalidade devida a doenças cardiovasculares recuou 30% na Dinamarca nos últimos 15 anos, o que pode atribuir-se ao facto de o consumo de vinho ter passado, no período de 1975 a 1992, de 17,3% para 30,2% do consumo total, que se manteve estável.

mente autónomo, o que não traria particulares entraves à livre circulação de mercadorias.

117. Seria possível impor a tais pontos de venda independentes, como acontece com a Systembolaget, quer horários de abertura limitados, quer a proibição de venderem a pessoas abaixo de determinada idade. O Estado poderia além disso regulamentar a comercialização pelos retalhistas [83]. Acresce que as autoridades poderiam controlar o respeito das condições de concessão da licença pelo proprietário ou gerente da loja. É precisamente esse o modelo utilizado na Suécia para os estabelecimentos de consumo de bebidas, no âmbito do qual se revela ser possível exercer um controlo efectivo, apesar de haver cerca de 9 000 estabelecimentos independentes, número muito superior ao número actual de lojas de venda a retalho.

118. Poder-se-á, aliás, levantar a questão de saber se a forte restrição actual do número de pontos de venda é necessária ou se é possível proceder à desejada redução do alcoolismo através de acções de informação reforçadas e de medidas sociais, que são talvez mais apropriadas, na realidade, para reduzir o alcoolismo, sem no entanto entravar o consumo normal. Uma legislação menos restritiva no que respeita ao vinho, cujo consumo normal parece, como já referi, ter efeitos benéficos para a saúde, e à cerveja, cujo consumo normal não parece ser nocivo para a saúde, seria também adequada para modificar os hábitos de consumo da população, de modo a que esta passasse a consumir menos bebidas espirituosas, que, ainda que em pequenas quantidades diárias, parecem ter efeitos negativos para a saúde. Como já referi, o regime sueco de venda de bebidas alcoólicas deve no entanto ser considerado no seu conjunto, de modo que não cabe, no âmbito do presente processo, decidir definitivamente sobre esta questão, que o legislador sueco poderá estudar em detalhe aquando de uma eventual modificação da legislação.

119. Na minha opinião, é manifesto que não é necessário exigir, por razões de saúde pública na Suécia, que os operadores estabelecidos noutro Estado-Membro, que aí exerçam regularmente a sua actividade e que pretendam vender no mercado sueco, ou recorram a um intermediário sueco, ou obtenham eles próprios uma licença sueca de comércio grossista, e que fiquem sujeitos ao controlo da inspecção do álcool sueca e ao pagamento das taxas respectivas. Do ponto de vista da política da saúde, não é relevante que as instalações de armazenagem de tais operadores fora da Suécia sejam conformes com as exigências suecas, ou que o comportamento dos operadores em questão satisfaça as exigências da Alkoholinspektion.

120. Em contrapartida, é necessário, na minha opinião, assegurar que os produtos sejam tributados na Suécia e não sejam vendidos em violação da legislação sueca em matéria de álcool, por exemplo a menores. O respeito destes imperativos não exige, de todo, no entanto, que os operadores dos outros Estados-Membros sejam titulares de uma licença de comércio grossista sueca para poderem vender os seus produtos no mer-

83 — V. acórdão Hünermund e o., referido na nota 36, e o acórdão Aragonesa de Publicidad Exterior e Publivía, referido na nota 78.

cado sueco. Basta impor certas condições aos operadores que procedem ao armazenamento, transporte e comércio de retalho das bebidas alcoólicas na Suécia.

121. Em conclusão, não entendo que, considerado no seu todo, o regime legal sueco de venda a retalho das bebidas alcoólicas se possa justificar por razões de protecção da saúde e da vida das pessoas, nos termos do artigo 36.° do Tratado [84].

A questão do período de transição e as consequências de uma incompatibilidade com os artigos 30.° e 37.° do Tratado

122. Como já indiquei no n.° 4, o acto de adesão da Suécia não prevê qualquer derrogação ou período de adaptação no que respeita ao regime sueco de venda de bebidas alcoólicas. A declaração já referida, relativa à troca de cartas entre a Suécia e a Comissão, é uma declaração meramente unilateral que não pode derrogar as disposições do Tratado.

123. Como foi acima referido, os artigos 30.° e 37.° do Tratado têm efeito directo. Desde 1 de Janeiro de 1995, data da adesão da Suécia à União Europeia, estas disposições podem portanto ser invocadas pelos particulares nos órgãos jurisdicionais suecos, que não devem aplicar qualquer medida nacional incompatível com tais disposições.

Conclusão

124. Pelas razões que antecedem, proponho ao Tribunal que responda do seguinte modo às questões apresentadas pelo Landskrona tingsrätt:

«1) Os artigos 30.° e 37.° do Tratado CE devem ser interpretados no sentido de que se opõem a um regime legal nacional de venda a retalho de bebidas alcoólicas, considerado no seu conjunto, que apresente as seguintes características:

— o regime visa limitar a venda e, por conseguinte, o consumo de tais produtos e é de presumir que produz esse efeito na prática, e

84 — Só para completar, acrescentaria que o monopólio da venda a retalho poderia eventualmente manter-se para os produtos nacionais, v. o acórdão de 13 de Novembro de 1986, Edah (80/85 e 159/85, Colect., p. 3359, n.° 18), de onde resulta que o artigo 30.° do Tratado não se opõe a que os produtos de outros Estados-Membros sejam favorecidos relativamente aos produtos nacionais.

— a lei concede a uma sociedade inteiramente detida pelo Estado o direito exclusivo de comercializar a retalho bebidas alcoólicas, que é, nomeadamente, exercido no âmbito de um número reduzido de lojas, e

— o monopólio da venda a retalho em questão intervém, é certo, na fase que se segue imediatamente à da importação, mas é ele o único comprador legal de bebidas destinadas ao mercado retalhista no Estado-Membro em questão e determina portanto, na realidade, os produtos que serão importados para esse mercado a partir dos outros Estados-Membros, e

— os produtores e outros operadores estabelecidos noutro Estado-Membro e que aí exercem regularmente a sua actividade não podem vender tais bebidas no mercado do Estado-Membro em questão a não ser através de um intermediário titular de uma licença de comércio grossista ou na condição de os produtores ou outros operadores terem obtido eles próprios uma licença de comércio grossista emitida pelas autoridades do Estado-Membro em questão e pagarem as taxas respectivas.

2) Tal regime, considerado no seu conjunto, não pode justificar-se por razões de protecção da saúde e da vida das pessoas, na acepção do artigo 36.° do Tratado, dado que essa protecção pode ser assegurada por meio de medidas menos restritivas da livre circulação das mercadorias.

3) Os artigos 30.° e 37.° do Tratado CE são aplicáveis na Suécia desde 1 de Janeiro de 1995 inclusive e têm efeito directo, pelo que podem ser invocadas pelos particulares nos órgãos jurisdicionais nacionais, que são obrigados a não aplicar qualquer disposição incompatível com eles.»