CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
ANTONIO TIZZANO
apresentadas em 30 de Março de 2006 [1]

1. Por despacho de 30 de Março de 2004, o Högsta domstolen (Supremo Tribunal sueco) submeteu ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 234.º CE, quatro questões prejudiciais respeitantes à compatibilidade com o Tratado da legislação de um Estado-Membro que proíbe aos particulares a importação de certos produtos cuja venda a retalho está submetida naquele Estado a um regime de monopólio.

2. Mais precisamente, o tribunal de reenvio pretende saber se uma proibição deste tipo deve ser analisada à luz do artigo 31.º CE, relativo aos monopólios nacionais de natureza comercial, ou à luz do artigo 28.º CE, que proíbe todas as restrições quantitativas e medidas de efeito equivalente e, consoante o caso, se a referida proibição é ou não compatível com uma ou outra das referidas disposições.

I — Quadro jurídico

A — *Direito comunitário*

3. O artigo 31.º CE dispõe o seguinte:

«1. Os Estados-Membros adaptarão os monopólios nacionais de natureza comercial, de modo a que esteja assegurada a exclusão de toda e qualquer discriminação entre nacionais dos Estados-Membros, quanto às condições de abastecimento e de comercialização.

[...]».

B — *Direito nacional*

A lei sueca sobre o álcool

4. Com a finalidade de limitar o consumo de bebidas alcoólicas e, por conseguinte, reduzir

1 — Língua original: italiano.

as consequências nocivas deste consumo sobre a saúde das pessoas, a Suécia aprovou a Lei n.º 1738 (alkohollag) em 16 de Dezembro de 1994 (lei sueca sobre o álcool, a seguir «lei sobre o álcool»).

5. Essa lei regula todos os aspectos da produção e do comércio destas bebidas, em especial a respectiva produção, importação, venda a retalho, venda ao balcão e promoção publicitária.

A venda a retalho das bebidas alcoólicas

6. A venda a retalho das bebidas alcoólicas está reservada a uma única sociedade, a Systembolaget Aktiebolag (a seguir «Systembolaget»), inteiramente controlada pelo Estado.

7. A rede de locais de venda da Systembolaget é composta por 411 «lojas» repartidas por todo o território sueco. Nas zonas rurais, dispõe ainda de cerca de 560 «pontos de venda» (estabelecimentos de restauração, locais de venda de jornais e tabaco, estações de serviço...), de 56 linhas de autocarro e de 45 giros de correio rural, nos quais é possível encomendar e recolher os produtos alcoólicos pretendidos.

8. É unicamente nesta rede de locais de venda que os maiores de vinte anos podem adquirir bebidas alcoólicas repartidas em diversas selecções (selecção «de base», «temporária» e «de prova»). Os produtos que não constam dessas selecções podem ser obtidos por encomenda específica. Quando se trate de produtos de outros Estados-Membros, a Systembolaget deve proceder à respectiva importação a pedido e a expensas do cliente. A encomenda específica e o pedido de importação podem ser recusados pela Systembolaget com fundamento em «motivos sérios» (capítulo 5, § 5).

9. Resulta dos autos que em 1 de Janeiro de 2005 entrou em vigor uma lei que elimina o direito de a Systembolaget recusar por «motivos sérios» a importação dos produtos alcoólicos pedidos pelos clientes.

A importação de bebidas alcoólicas

10. À excepção dos serviços de importação a pedido do cliente, a Systembolaget não goza do direito de importar bebidas alcoólicas para a Suécia. Com efeito, este direito está reservado pela lei sueca exclusivamente aos titulares das licenças necessárias para o efeito.

11. Em termos gerais, o direito de importação de bebidas alcoólicas está também vedado aos particulares. Assim, por força do segundo período do § 2 do capítulo 4, os maiores de vinte anos só podem introduzir na Suécia as bebidas alcoólicas adquiridas por ocasião de uma viagem e que se destinem ao seu consumo pessoal ou familiar ou ainda que se destinem a ser presenteadas a um familiar.

II — Factos e tramitação processual

12. A causa principal tem origem num recurso interposto por K. Rosengren e outros particulares (a seguir e colectivamente «K. Rosengren») contra uma medida de apreensão de algumas caixas de vinho provenientes de Espanha.

13. Decorre do despacho de reenvio que K. Rosengren encomendava, em parte por via postal e em parte directamente ao produtor, o vinho produzido em Espanha e publicitado na Internet num sítio dinamarquês.

14. O vinho, pago através de duas contas da caixa postal suecas, foi introduzido na Suécia por um transportador privado contactado por K. Rosengren, sem ser declarado na alfândega. Por esse motivo foi apreendido em Göteborg.

15. K. Rosengren interpôs recurso contra a medida de apreensão para o Göteborgs tingsrätt (tribunal de primeira instância de Göteborg), o qual, porém, confirmou a apreensão pois, em seu entender, o vinho tinha sido importado na Suécia em infracção à proibição de importação por particulares imposta pela lei sobre o álcool.

16. Uma vez que ao recurso que interpôs para o Hövrätten för Välstra Sverige (tribunal de segunda instância para a Suécia Ocidental) foi negado provimento, K. Rosengren recorre agora para o Hogsta domstolen. Porque tem dúvidas sobre a compatibilidade da proibição decorrente do disposto no § 2 do capítulo 4 da lei sobre o álcool com os artigos 28.° CE e 31.° CE, este último decidiu suspender a instância na causa principal e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1. Pode considerar-se que a proibição de importação acima referida faz parte do funcionamento do monopólio de venda a retalho e que, por essa razão, não está vedada pelo artigo 28.° CE, devendo ser apreciada apenas à luz do artigo 31.° CE?

2. Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, essa proibição de importação é compatível com os requisitos dos monopólios nacionais de natureza comercial previstos no artigo 31.° CE?

3. Em caso de resposta negativa à primeira questão, deve o artigo 28.º CE ser interpretado no sentido de que, em princípio, se opõe à proibição de importação em causa, apesar de a Systembolaget estar obrigada a obter, mediante pedido, bebidas alcoólicas que não tenha em armazém?

4. Em caso de resposta afirmativa à terceira questão, pode considerar-se que tal proibição de importação é justificada e proporcionada para proteger a saúde e a vida das pessoas?»

17. No processo deste modo instaurado no Tribunal de Justiça, apresentaram observações escritas K. Rosengren, os Governos sueco, finlandês e norueguês, o Órgão de Fiscalização da EFTA e a Comissão.

18. Em 30 de Novembro de 2005, foi realizada uma audiência no Tribunal de Justiça, no decurso da qual foram ouvidos K. Rosengren, os Governos sueco e norueguês, o Órgão de Fiscalização da EFTA e a Comissão.

III — Análise jurídica

Considerações preliminares: o acórdão Franzèn

19. Como vimos, o tribunal nacional submete ao Tribunal de Justiça quatro questões. Pergunta, essencialmente, se uma proibição de importação de bebidas alcoólicas por particulares, como a que é imposta pela lei sueca sobre o álcool, deve ser apreciada à luz do artigo 31.º CE, relativo aos monopólios nacionais de natureza comercial, ou do artigo 28.º CE, que proíbe as restrições quantitativas e as medidas de efeito equivalente (primeira questão), e se essa mesma proibição é compatível com a primeira (segunda questão) ou, em alternativa, com a segunda (terceira e quarta questões) das referidas disposições.

20. Nas observações escritas que apresentaram sobre as questões que acabo de recordar, todos os intervenientes remeteram amplamente para o acórdão Franzèn, no qual o Tribunal de Justiça examinou sob diversos aspectos a lei sueca sobre o álcool, ora novamente em discussão [2].

21. Segundo os Governos sueco e norueguês, do referido acórdão decorre directa-

2 — Acórdão de 23 de Outubro de 1997, processo C-189/95, Franzèn (Colect., p. I-5909).

mente a resposta específica às dúvidas suscitadas pelo tribunal sueco. Efectivamente, tal como afirmam, o Tribunal de Justiça já esclareceu no referido acórdão que a proibição em causa deve ser examinada à luz do artigo 31.º CE e que é compatível com esta disposição. Por conseguinte, mais não haverá, nos presentes autos, do que confirmar esta solução.

22. Antes de tecer mais amplas considerações, parece-me, portanto, necessário verificar se efectivamente o Tribunal de Justiça já respondeu às questões submetidas.

23. No seu acórdão Franzèn, o Tribunal de Justiça deteve-se sobretudo no problema da definição do âmbito de aplicação do artigo 31.º CE relativamente ao artigo 28.º CE.

24. A este respeito, enunciou um critério distintivo de carácter geral: «*as normas relativas à existência e funcionamento do monopólio*» sueco devem ser examinadas à luz do disposto no artigo 31.º CE, ao passo que «a incidência, nas trocas intracomunitárias, das *outras disposições da legislação nacional, que [eram] destacáveis do funcionamento do monopólio*» deve ser apreciada à luz do artigo 28.º CE (n.os 35 e 36).

25. Como introdução à análise do primeiro grupo de disposições, o Tribunal de Justiça recordou a título liminar a finalidade e o conteúdo do artigo 31.º CE:

— esta norma tem como objectivo «conciliar a possibilidade de os Estados-Membros manterem determinados monopólios de natureza comercial, enquanto instrumentos para a prossecução de objectivos de interesse público, com as exigências do estabelecimento e do funcionamento do mercado comum» e tem, pois, em vista «a eliminação dos entraves à livre circulação de mercadorias, com excepção dos efeitos restritivos nas trocas que são inerentes à existência dos monopólios em causa» (n.º 39);

— a referida norma não exige «a abolição total dos monopólios nacionais de natureza comercial», mas impõe a respectiva adaptação, «por forma a excluir qualquer discriminação entre os nacionais dos Estados-Membros nas condições de abastecimento e de escoamento, de modo que o comércio de mercadorias provenientes dos outros Estados-Membros não seja prejudicado, juridicamente ou de facto, relativamente ao das mercadorias nacionais» (n.os 38 e 40).

26. Dito isto, o Tribunal de Justiça reconheceu que, «tendo em vista a protecção da saúde pública contra os malefícios do álcool, um monopólio nacional de venda a retalho de bebidas alcoólicas, como o atribuído à Systembolaget, prossegue um objectivo de interesse público» (n.º 41).

27. Seguidamente, o Tribunal de Justiça examinou, na medida em que são inerentes à existência e ao funcionamento do monopólio, as disposições da lei sueca sobre o álcool respeitantes: «ao sistema de selecção dos produtos» da Systembolaget (incluindo a obrigação de importar «a pedido e a expensas do consumidor» quaisquer bebidas alcoólicas não incluídas nas selecções propostas; capítulo 5, § 5); à «rede de venda» da sociedade; e ainda «[à] promoção das bebidas alcoólicas» por esta realizada. Segundo o Tribunal de Justiça, estas disposições não se revelavam discriminatórias ou susceptíveis de prejudicar os produtos importados e, por conseguinte, eram compatíveis com o artigo 31.º CE (n.os 43 a 66).

28. Diversamente, no quadro das «outras disposições da legislação nacional com incidência no funcionamento do monopólio», o Tribunal de Justiça examinou, à luz do artigo 28.º CE, as normas suecas que reservavam as importações de bebidas alcoólicas aos titulares de licenças de fabrico ou de comércio grossista. A este respeito, o Tribunal de Justiça declarou que, ao sujeitar as bebidas alcoólicas provenientes de outros Estados-Membros a custos adicionais («como os custos de mediação, os custos relacionados com a amortização dos direitos e taxas exigidos para a concessão de uma licença, ou os custos relacionados com a obrigação de dispor de capacidade de armazenagem no território sueco»), estas normas constituíam um entrave à importação, justificado pelo imperativo, reconhecido pelo artigo 30.º CE, de se proteger a saúde das pessoas contra os danos provocados pelo álcool, mas não proporcionado a este imperativo (n.os 67 a 77).

29. Ora, creio que o Órgão de Fiscalização da EFTA tem razão quando observa que — apesar de ter enunciado os critérios gerais para a correcta aplicação do artigo 31.º CE aos monopólios de venda e de ter examinado sob diversos aspectos a lei sueca sobre o álcool — o acórdão Franzèn, já referido, não fornece uma resposta específica às dúvidas suscitadas nos presentes autos. Com efeito, estes têm por objecto uma disposição daquela lei (a proibição de importação de bebidas alcoólicas por particulares) que, embora relacionada com as disposições então apreciadas, é delas distinta.

30. Entendo, pois, que é necessário proceder a uma nova e distinta análise, em conformidade com os princípios enunciados no acórdão Franzèn, sobre essa proibição e a sua compatibilidade com os artigos 28.º CE ou 31.º CE, análise que precisamente passo agora a desenvolver.

Quanto à primeira questão

31. Como vimos, o tribunal de reenvio interroga-se, antes de mais, sobre a questão de saber se a proibição em causa deve ser apreciada à luz do artigo 28.º CE ou do artigo 31.º CE.

32. Para dissipar estas dúvidas, creio, como todos os intervenientes, que há que partir do

critério indicado no acórdão Franzèn. Efectivamente, como já expus *supra*, nesse acórdão, «tendo em conta a jurisprudência» anterior [3], o Tribunal de Justiça esclareceu que «devem apreciar-se as normas relativas à existência e funcionamento do monopólio à luz do disposto no [artigo 31.º CE], especificamente aplicável ao exercício, por um monopólio nacional de natureza comercial, dos seus direitos de exclusivo»; em contrapartida, «a incidência, nas trocas intracomunitárias, das outras disposições da legislação nacional, que são destacáveis do funcionamento do monopólio embora tenham incidência neste último, deve ser apreciada à luz do [artigo 28.º CE]» [4].

33. Transpor estas indicações para a legislação controvertida a fim de determinar se lhe é aplicável o artigo 28.º CE ou o artigo 31.º CE constitui, todavia, uma operação longe de ser fácil, como também provam as conclusões que, com argumentos fundamentados, as partes delas deduziram no sentido oposto.

34. Com efeito, por um lado, K. Rosengren, o Órgão de Fiscalização da EFTA e a Comissão entendem que a proibição de importação de bebidas alcoólicas por particulares deve ser apreciada à luz do artigo 28.º CE. Por outro, os Governos sueco, finlandês e norueguês defendem a tese contrária.

35. Tal como a Comissão, os primeiros partem da premissa de que o artigo 31.º CE é «uma disposição específica para os monopólios nacionais de natureza comercial» [5], que funciona como uma limitação à proibição geral imposta pelo artigo 28.º CE. Por esse motivo, esta disposição não pode ser objecto de uma interpretação extensiva.

36. Seguidamente, sempre na mesma ordem de ideias, o Órgão de Fiscalização da EFTA remete para alguns acórdãos em matéria de monopólios de venda (também referidos no acórdão Franzèn) nos quais o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 31.º CE «não é [...] relevante a respeito de disposições nacionais que não se referem ao exercício, por parte de um monopólio público, da sua função específica, ou seja, dos seus direitos de exclusivo» [6]. Efectivamente, desta jurisprudência pode deduzir-se — como fizeram precisamente K. Rosengren, o Órgão de Fiscalização da EFTA e a Comissão — que os direitos de exclusividade da Systembolaget cobrem a venda a retalho de bebidas alcoólicas, mas não igualmente a respectiva

3 — A este respeito, o acórdão Franzèn remete para os acórdãos de 17 de Fevereiro de 1976, Miritz (91/75, Recueil, p. 217, n.º 5, Colect., p. 119); de 20 de Fevereiro de 1979, Rewe-Zentral, dito «Cassis de Dijon» (120/78, Colect., p. 3, n.º 7); e de 13 de Março de 1979, Hansen (91/78, Colect., p. 505, n.ºs 9 e 10).

4 — Acórdão Franzèn, já referido, n.ºs 35 e 36.

5 — V. acórdão Cassis de Dijon, já referido, n.º 7.

6 — V. acórdãos Cassis de Dijon, já referido, n.º 7, e Hansen, já referido, n.º 8.

importação. Se assim for, dever-se-á então concluir que uma norma sobre a importação de bebidas alcoólicas, como a que impõe a proibição impugnada nos presentes autos, deve ser examinada, já não à luz do artigo 31.º CE, mas apenas à luz da norma geral que consta do artigo 28.º CE.

37. Porém, também a conclusão oposta não é menos convincente. Em meu entender, é-o ainda mais, pelos motivos que passo a expor.

38. Começo por observar que, na jurisprudência anterior ao acórdão Franzèn existem acórdãos que, para efeitos da distinção controvertida, parecem pôr o acento, não tanto na extensão do direito de exclusividade do monopólio, mas na função específica que este é chamado a exercer. Com efeito, segundo esses acórdãos, estão abrangidas pelo disposto no artigo 31.º CE, não já as disposições nacionais que se prendem com os *direitos de exclusividade* do monopólio, mas antes as disposições «intrinsecamente conexas com o exercício *da função específica*» a este confiada [7].

7 — V. acórdão de 13 de Março de 1979, Peureux (86/78, Colect., p. 475, n.º 35). Também neste mesmo sentido podem ser entendidos os acórdãos Miritz, já referido, n.º 8, e o próprio acórdão Cassis de Dijon, já referido, citado pelo Órgão de Fiscalização da EFTA: o que conta não são os direitos de exclusividade, em si mesmos, mas sim a função do monopólio em atenção à qual foram reconhecidos esses direitos de exclusividade.

39. Por outras palavras, esses acórdãos parecem partir do correcto pressuposto de que um monopólio existe e opera para cumprir uma função. As normas relativas à sua existência e à sua actividade devem, pois, ser apreciadas à luz dessa função.

40. Ora, vendo bem, mesmo o acórdão Franzèn pode ser inserido nesta segunda chave de leitura. Com efeito, entre as normas abrangidas pelo disposto no artigo 31.º CE, esse acórdão incluiu todas as disposições relativas à existência e ao funcionamento do monopólio sueco, inclusive as que não dizem respeito aos direitos de exclusividade atribuídos ao próprio monopólio.

41. Em particular, para além das disposições sobre a rede de venda da Systembolaget e sobre a promoção publicitária por esta realizada, foram examinadas à luz do artigo 31.º CE todas as normas referentes ao sistema de selecção dos produtos, inclusive as que reservam para o monopólio o dever de *importar*, a pedido dos clientes, as bebidas alcoólicas não incluídas nas selecções propostas (capítulo 5, § 5) [8]. Por conseguinte, embora tratando-se de uma norma sobre a importação, e não sobre a venda a retalho de bebidas alcoólicas, foi incluída pelo Tribunal de Justiça entre as normas inerentes ao funcionamento do monopólio.

8 — V. acórdão Franzèn, n.º 49.

42. Isso deve-se, em meu entender, ao facto de, na óptica do Tribunal de Justiça, o dever de importar as bebidas alcoólicas pedidas é intrinsecamente conexo ao desempenho da função específica que é confiada pela lei nacional à Systembolaget. Função que, como observaram os Governos sueco e norueguês, não consiste simplesmente em vender as bebidas alcoólicas disponíveis no mercado sueco, mas ainda em criar um canal, único e controlado, de acesso à aquisição das referidas bebidas.

43. Ora, se este entendimento é correcto, também a norma sobre a proibição de importação de bebidas alcoólicas por particulares, objecto dos presentes autos, deve ser considerada uma norma respeitante ao funcionamento do monopólio sueco e apreciada, portanto, à luz do artigo 31.º CE.

44. Efectivamente, também esta proibição se destina a assegurar que as particulares que pretendem adquirir bebidas alcoólicas na Suécia só lhes possam ter acesso através das lojas e pontos de venda da Systembolaget. Em virtude desta proibição, se pretenderem adquirir e importar bebidas alcoólicas provenientes de outros Estados-Membros, não podem fazê-lo directamente, mas devem dirigir-se às referidas lojas e pontos de venda, escolhendo os produtos incluídos nas selecções ou pedindo a importação dos que não estejam disponíveis.

45. Como observou o Governo norueguês, nesta óptica, a norma respeitante à importação de bebidas alcoólicas por parte da Systembolaget (já considerada pelo Tribunal de Justiça como inerente ao funcionamento do monopólio) e a que impõe a proibição de importação aos particulares (ora em discussão) completam-se e são inseparáveis: efectivamente, uma e outra destinam-se a canalizar a procura de bebidas alcoólicas pelos consumidores suecos para o sistema exclusivo de venda a retalho controlado pela Systembolaget.

46. Nesta perspectiva, pouco vale objectar — como fizeram o Órgão de Fiscalização da EFTA e a Comissão — que noutro Estado-Membro (a Finlândia) o monopólio de venda a retalho de bebidas alcoólicas existe e funciona mesmo sem a proibição controvertida.

47. Realmente, na perspectiva que acabo de salientar, não há que verificar se, em termos absolutos, um monopólio pode funcionar também sem a proibição em questão. Assim como não há que estabelecer se a função que um Estado-Membro confia a um monopólio por si instituído pode ser prosseguida através de sistemas menos restritivos do que os utilizados por outro Estado-Membro. Ao invés, na referida perspectiva, deve-se apreciar se a proibição imposta é ou não intrinsecamente conexa ao exercício da função específica que o legislador nacional

decidiu confiar ao seu monopólio. Ora, como já referi, creio que no presente caso concreto esta conexão intrínseca existe, o que justifica, portanto, a aplicação do artigo 31.º CE.

48. Entendo, por conseguinte, que uma proibição de importação de bebidas alcoólicas por particulares, como a prevista pela lei sueca sobre o álcool, deve ser considerada, no sistema específico definido por esta lei, uma norma relativa ao funcionamento de um monopólio de venda a retalho desses produtos e que, enquanto tal, deve ser examinada à luz do artigo 31.º CE.

Quanto à segunda questão

49. Com a sua segunda questão, o tribunal nacional pergunta se a proibição de importação de bebidas alcoólicas por particulares, que temos vindo a discutir é compatível com o artigo 31.º CE.

50. A este respeito, começo por recordar que, sem exigir «a abolição total dos monopólios nacionais com natureza comercial», o artigo 31.º, n.º 1, CE impõe a sua adaptação «por forma a ser assegurada a exclusão de qualquer discriminação entre nacionais dos Estados-Membros» [9]. Mais especificamente, «no que respeita aos monopólios de venda», o Tribunal de Justiça declarou que «não são admitidos monopólios que estejam organizados de modo a que o comércio de mercadorias provenientes de outros Estados-Membros seja prejudicado, juridicamente ou de facto, relativamente ao das mercadorias nacionais» [10]. O Tribunal de Justiça esclareceu ainda que um monopólio de venda é contrário ao Tratado, não apenas quando «na prática [...] prejudica» as mercadorias que não são nacionais, mas ainda quando potencialmente as «[possa] prejudicar» [11].

51. No presente caso, que respeita precisamente a um monopólio de venda, há, pois, que verificar se uma proibição de importação de bebidas alcoólicas por particulares, como a prevista pela lei sueca sobre o álcool, prejudica ou mesmo se pode apenas prejudicar, juridicamente ou de facto, as bebidas alcoólicas provenientes de outros Estados-Membros [12].

9 — V. acórdão Franzèn, já referido, n.º 38. V. também acórdãos de 3 de Fevereiro de 1976, Manghera e o. (59/75, Colect., p. 31, n.ºs 4 e 5); Hansen, já referido, n.º 8; de 7 de Junho de 1983, Comissão/Itália (78/82, Recueil, p. 1955, n.º 11); de 14 de Dezembro de 1995, Banchero (C-387/93, Colect., p. I-4663, n.º 27); e de 31 de Maio de 2005, Hanner (C-438/02, Colect., p. I-0000, n.º 34).

10 — Acórdãos Franzèn, já referido, n.º 40, e Hanner, já referido, n.º 36.

11 — V. acórdão Hanner, já referido, n.º 38.

12 — Recordo que, ao invés, a abordagem seguida pelo Tribunal de Justiça relativamente aos monopólios de importação é diferente e mais restritiva. Assim, segundo o Tribunal de Justiça, em tal caso, há que verificar se as disposições nacionais «são susceptíveis de afectar directamente as condições de comercialização unicamente dos operadores ou vendedores dos outros Estados-Membros» [v. acórdãos Manghera e o., já referido; de 13 de Dezembro de 1990, Comissão/Grécia (C-347/88, Colect., p. I-4747, n.º 44); e de 23 de Outubro de 1997, Comissão/Itália (C-158/94, Colect., p. I-5789, n.º 23)].

52. Segundo a Comissão, existe prejuízo, na medida em que a referida proibição impede que os consumidores suecos se dirijam directamente aos produtores de outros Estados-Membros para adquirirem nestes Estados os produtos pretendidos.

53. Em meu entender, esta posição só pode ser parcialmente acolhida.

54. Como recordei anteriormente (v. n.º 44 *supra*), a proibição de importação implica que, na Suécia, as pessoas maiores de vinte anos que pretendem adquirir bebidas alcoólicas de outros Estados-Membros só o podem fazer através das lojas e dos pontos de venda da Systembolaget. É a Systembolaget que procede à importação dos produtos não disponíveis nas selecções propostas «a pedido e a expensas do cliente», «salvo quando existam motivos sérios em sentido contrário» (capítulo 5, § 5).

55. Ora, creio que, no quadro deste sistema, a proibição de importação por particulares não prejudica, por si só, as mercadorias provenientes dos outros Estados-Membros. Pelo contrário, coloca-as exactamente no mesmo plano que as nacionais. Com efeito, umas e outras só podem ser adquiridas pelos particulares nas lojas e nos pontos de venda da Systembolaget. Não estando disponíveis nessas selecções propostas, umas e outras devem ser encomendadas através da Systembolaget.

56. Todavia, se se atender ao sistema no seu conjunto, ver-se-á que, na realidade, a proibição em causa pode colocar em desvantagem, pelo menos potencialmente, as bebidas alcoólicas provenientes de outros Estados-Membros.

57. Passo a explicar. Quando um particular encomenda um produto (nacional ou de outro Estado-Membro) não incluído na selecção proposta, a Systembolaget satisfaz o pedido do cliente, obtendo-lhe por outras vias esse produto, «salvo quando existam motivos sérios em sentido contrário» (capítulo 5, § 5, da lei sobre o álcool). Todavia, como sublinhou o Órgão de Fiscalização da EFTA, a lei sueca reconhece à Systembolaget um poder totalmente discricionário para decidir se recusa ou não os pedidos apresentados, por «motivos sérios». Por conseguinte, nada impede que esse poder possa ser utilizado de forma discriminatória para recusar, em particular, as encomendas de bebidas alcoólicas existentes noutros Estados-Membros e que, nesta medida, são mais difíceis de obter pelo monopólio.

58. Caso o referido poder seja exercido nesse sentido, os particulares não podem, de modo algum, obter as bebidas alcoólicas pretendidas, uma vez que, por força da proibição de importação prevista na lei sobre o álcool, estão impedidos de proceder à sua importação directa. A proibição de importação já

não constitui então uma forma de canalizar a procura de bebidas alcoólicas para a Systembolaget, mas torna-se numa barreira insuperável à aquisição de bebidas alcoólicas de outros Estados-Membros, com o resultado de essas bebidas serem colocadas em desvantagem relativamente às bebidas nacionais.

59. Por outro lado, o Governo sueco não invocou qualquer imperativo objectivo capaz de justificar a desvantagem que, como acabamos de ver, pode decorrer para as mercadorias de outros Estados-Membros da previsão conjunta do poder discricionário de oposição da Systembolaget e da proibição de importação por particulares. Aquele governo apenas se preocupou em salientar que, em 1 de Janeiro de 2005, entrou em vigor uma lei que eliminou aquele poder de oposição, pelo que actualmente o monopólio está obrigado a fornecer todas as bebidas alcoólicas pedidas pelos clientes que não estejam já incluídas nas selecções, mesmo quando deva proceder à respectiva importação.

60. A desvantagem potencial anteriormente descrita desapareceu, portanto, a partir daquela data; mas tal não releva para efeitos dos presentes autos, uma vez que os factos da causa principal antecedem a entrada em vigor da nova lei.

61. Portanto, creio poder concluir que, na presença de um monopólio de venda a retalho de bebidas alcoólicas, como o previsto pela Lei n.º 1738 (alkohollag), de 16 de Dezembro de 1994 (lei sueca sobre o álcool), que dispõe de um poder discricionário para recusar as encomendas dos particulares quando, para lhes dar satisfação, seja necessário importar os respectivos produtos de outros Estados-Membros, a proibição, por essa mesma lei, de os particulares procederem eles próprios à importação desses produtos é contrária ao artigo 31.º CE.

Quanto às terceira e quarta questões

62. Com as suas terceira e quarta questões, o tribunal nacional pergunta se, na presença de um monopólio de venda a retalho de bebidas alcoólicas ao qual a lei confiou a tarefa de importar, a pedido dos particulares, as bebidas alcoólicas de outros Estados-Membros não incluídas nas selecções propostas, a imposição aos particulares, por essa mesma lei, da proibição de procederem eles próprios à importação desses mesmos produtos é contrária aos artigos 28.º CE e 30.º CE.

63. Uma vez que concluí que essa proibição é indestacável do funcionamento do monopólio e que, portanto, deve ser examinada à luz do artigo 31.º CE, não seria necessário responder a estas duas questões.

64. Contudo, para fornecer ao Tribunal de Justiça um quadro completo dos presentes autos, também procederei à respectiva análise. Devo, porém, advertir que para o efeito, procederei a uma abordagem completamente diferente da seguida a respeito do artigo 31.° CE.

65. Com efeito, não se trata agora de verificar se a proibição de importação de bebidas alcoólicas por particulares coloca em desvantagem as mercadorias provenientes dos outros Estados-Membros. Diversamente, há que apreciar: i) se, mesmo tendo em conta o sistema de importação mediante pedido seguido pela Systembolaget, essa proibição corresponde a uma restrição quantitativa à importação ou a uma medida de efeito equivalente, na acepção do artigo 28.° CE; ii) na afirmativa, se a referida proibição se justifica por razões de protecção da saúde das pessoas que, ao abrigo do artigo 30.° CE, os Estados-Membros podem tutelar mesmo em derrogação ao princípio da livre circulação [13]; iii) e, por último, se a proibição em questão respeita o princípio da proporcionalidade, isto é, se é «adequad[a] para garantir a realização do objectivo prosseguido e não ultrapassa o necessário para atingir esse objectivo» [14].

66. Quanto ao primeiro ponto, começo por recordar que, segundo jurisprudência assente na acepção do artigo 28.° CE entende-se: por restrição quantitativa, qualquer medida que possua o «carácter de proibição, total ou parcial, de importar, exportar ou fazer transitar, consoante os casos», determinadas mercadorias [15]; e por medida de efeito equivalente, «qualquer regulamentação comercial susceptível de entravar directa ou indirectamente, actual ou potencialmente, o comércio intracomunitário» [16].

67. Posto isto, creio que K. Rosengren, o Órgão de Fiscalização da EFTA e a Comissão sustentam correctamente, sem serem contestados pelo Governo sueco, que a proibição imposta aos particulares de importarem bebidas alcoólicas constitui, em parte, uma restrição quantitativa e, em parte, uma medida de efeito equivalente.

68. Constitui uma restrição quantitativa, na medida em que impõe aos particulares uma proibição absoluta de introduzirem na Suécia bebidas alcoólicas de outros Estados-Membros já oferecidas pelo monopólio, bem

13 — V. acórdãos de 7 de Março de 1989, Schumacher (215/87, Colect., p. 617, n.° 18); de 25 de Julho de 1991, Aragonesa de Publicidad Exterior e Publivía (C-1/90 e C-176/90, Colect., p. I-4151, n.° 13); Franzèn, já referido, n.° 76; e de 8 de Março de 2001, Gourmet International Products (C-405/98, Colect., p. I-1795, n.° 26).

14 — V. acórdãos de 25 de Julho de 1991, Säger (C-76/90, Colect., p. I-4221, n.° 15); de 23 de Novembro de 1999, Arblade e o. (C-369/96 e C-376/96, Colect., p. I-8453, n.° 35); 3 de Outubro de 2000, Corsten (C-58/98, Colect., p. I-7919, n.° 39); e de 22 de Janeiro de 2002, Canal Satélite Digital (C-390/99, Colect., p. I-607, n.° 33).

15 — Acórdãos de 12 de Julho de 1973, Geddo (2/73, Recueil, p. 865, n.° 7; Colect., p. 339), e de 14 de Dezembro de 1979, Henn e Darby (34/79, Recueil, p. 3795).

16 — Acórdão de 11 de Julho de 1974, Dassonville (8/74, Recueil, p. 837, n.° 5; Colect., p. 423).

como bebidas não oferecidas pelo monopólio mas que este se recuse a importar. Efectivamente, em ambos os casos, nem directamente nem com o auxílio da Systembolaget os particulares podem importar para a Suécia os referidos produtos. A respeito destes últimos existe, pois, uma verdadeira e própria «proibição de importar».

69. A mesma proibição constitui também uma medida de efeito equivalente ao obrigar os particulares a pedirem ao monopólio (e o monopólio aceita) que importe as bebidas alcoólicas não incluídas nas selecções propostas. Assim, como reconheceu o Governo sueco, por este serviço a Systembolaget exige — além de, obviamente, o pagamento do preço pedido pelo produtor das bebidas alcoólicas encomendadas e do reembolso das despesas de transporte efectuadas — uma quantia adicional a título da justa contrapartida pela actividade prestada. Portanto, neste caso, a importação das bebidas alcoólicas provenientes de outros Estados-Membros, ainda que possível, fica exposta a custos adicionais (a chamada justa contrapartida) relativamente aos custos que os particulares teriam que suportar em caso de importação directa.

70. Examinando, seguidamente, as eventuais justificações para a proibição das importações por particulares e a respectiva proporcionalidade, assinalo que, segundo o Governo sueco, apoiado a este respeito pelo Governo norueguês, a referida proibição prossegue o objectivo da protecção da saúde pública das pessoas contra os malefícios provocados pelo álcool, em especial dos menores de vinte anos; efectivamente, na intenção do legislador sueco, estes não devem ter acesso algum à aquisição de bebidas alcoólicas.

71. Por esta razão, prossegue aquele Governo, o sistema foi organizado de modo a que a aquisição de bebidas alcoólicas passe através do sistema de venda do monopólio, o qual, nas suas lojas e pontos de venda, procede sistematicamente ao controlo da idade dos adquirentes, recusando os pedidos dos menores. E não apenas isso, mas também à realização de verificações periódicas para comprovar — através da simulação de pedidos de bebidas alcoólicas por pessoas que aparentam ser menores — que os vendedores procedem efectivamente aos controlos impostos.

72. De entendimento diverso são, porém, o Órgão de Fiscalização da EFTA e a Comissão. Efectivamente, ambos consideram que a proibição em questão não pode ser justificada pelo objectivo de protecção da saúde pública ou, em qualquer dos casos, não é proporcionada relativamente a esse objectivo.

73. Segundo a Comissão, isso é sobretudo demonstrado pelas várias incongruências que se podem salientar na política sueca de protecção da saúde pública. Especificamente:

— diversamente do álcool, a importação e o comércio dos produtos derivados do tabaco não estão sujeitos na Suécia a qualquer proibição;

— por ocasião do regresso de uma viagem, as pessoas maiores de vinte anos podem introduzir na Suécia quantidades consideráveis de bebidas alcoólicas;

— estas mesmas pessoas, quando não se encontrem manifestamente em estado de embriaguez, podem adquirir no monopólio quantidades ilimitadas de bebidas alcoólicas;

— o próprio monopólio terá favorecido o consumo destas bebidas, através do prolongamento do horário de abertura das suas lojas.

74. Por outras palavras, a Comissão pretende alegar que um Estado-Membro que reduz o nível de protecção da saúde dos seus cidadãos, permitindo que consumam livremente certos produtos nocivos para a saúde humana (os derivados do tabaco) e tornando o consumo de outros (as bebidas alcoólicas) facilmente acessível e quantitativamente ilimitado não pode seguidamente invocar precisamente a protecção da saúde para justificar disposições específicas, como a proibição em questão, que vão em sentido contrário.

75. Em todo o caso, prossegue a Comissão, mesmo que se pretenda considerá-la isoladamente, a referida proibição não deixa de ser ilícita, uma vez que não é proporcionada ao objectivo declarado pelo Governo sueco. Com efeito, segundo o Órgão de Fiscalização da EFTA e a Comissão, para evitar que os menores de vinte anos adquiram bebidas alcoólicas, não será necessário proibir totalmente as importações, pois bastará confiar às autoridades aduaneiras, aos serviços postais e aos transportadores independentes o controlo da idade dos destinatários dos produtos encomendados fora da Suécia.

76. Por minha parte, não me é difícil admitir que efectivamente alguns dos meios escolhidos pelo legislador sueco parecem discutíveis. Particularmente, não há dúvidas de que permitir às pessoas maiores de vinte anos adquirirem, mesmo que exclusivamente nas lojas e pontos de venda da Systembolaget, quantidades ilimitadas de álcool pode tornar menos eficaz a actuação do Estado em prol da protecção da saúde pública.

77. Creio, todavia, que essas escolhas se prendem de certo modo com a liberdade de que gozam os Estados-Membros para «decidir o nível a que pretendem assegurar a protecção da saúde pública e o modo como esse nível deve ser alcançado» [17], e que, nesta perspectiva, fazem parte, por conseguinte, das opções reservadas aos Estados-Membros para a prossecução de semelhantes finalida-

17 — Acórdãos Aragonesa, já referido, n.º 16, e de 13 de Julho de 2004, Comissão/França (C-262/02, Colect., p. I-6569, n.º 24).

des. Ao invés, creio que escapam à liberdade dos Estados-Membros e caem, portanto, no âmbito da fiscalização do Tribunal de Justiça a idoneidade e a necessidade daquelas escolhas em relação à prossecução dos objectivos declarados, uma vez que só essas condições podem justificar as restrições que tais escolhas comportam [18].

78. O que há que verificar, portanto, não é quais são, em abstracto, as medidas possíveis e mais eficazes, mas se as medidas concretas adoptadas pela Suécia são idóneas para atingir o nível de protecção da saúde pública prosseguido por aquele Estado e se não vão além do necessário para fazê-lo.

79. Ora, creio que, se se partir destas premissas, a proibição de importação e o conexo sistema de venda da Systembolaget devem ser considerados proporcionados ao objectivo de protecção da saúde dos menores de vinte anos prosseguido pela lei sueca sobre o álcool.

80. Com efeito, como foi anteriormente exposto (v. n.os 44 e 54 *supra*), essa proibição implica que quem pretenda adquirir bebidas alcoólicas de outros Estados-Membros deverá fazê-lo através do canal exclusivo de venda a retalho previamente instituído naquele Estado, isto é, nas lojas e nos pontos de venda da Systembolaget. Dito de outro modo, é necessário recorrer a uma rede de venda que controla sistematicamente a idade dos adquirentes e, sobretudo, na qual se efectuam verificações periódicas para assegurar que esses controlos não deixam de ser realizados. O que, precisamente, permite atingir eficazmente o objectivo legítimo prosseguido pelo legislador sueco, que consiste em impedir a aquisição de bebidas alcoólicas por menores de vinte anos.

81. Por conseguinte, contrariamente ao que sustentam o Órgão de Fiscalização da EFTA e a Comissão, não creio que, na inexistência da proibição controvertida, *esse mesmo objectivo* possa ser prosseguido com a *mesma eficácia* confiando às autoridades aduaneiras, aos serviços postais e aos transportadores independentes o controlo da idade dos destinatários das bebidas alcoólicas encomendadas fora da Suécia.

82. Na verdade, embora seja possível, no quadro de uma rede de vendas única e limitada, verificar que os vendedores efectuam sempre o controlo da idade dos adquirentes, é evidente que outro tanto já não se pode fazer quando os operadores que se encarregam da entrega das bebidas alcoólicas provenientes de outros Estados-Membros são múltiplos e de número assaz elevado. Por outras palavras, na inexistência daquela proibição, não é possível verificar — contrariamente ao que hoje sucede na Suécia

18 — V. acórdãos de 13 de Julho de 2004, Comissão/França, já referido, n.os 24 e segs., e Bacardi France (C-429/02, ainda não publicado na Colectânea, n.os 33 e segs.), e conclusões que apresentei nos respectivos processos em de 11 de Março de 2004 (n.os 78 a 80).

— que *todos* os vendedores ou outros operadores encarregados da importação pelas particulares não entregam bebidas alcoólicas a menores de vinte anos.

83. Dito isto, devo, contudo, acrescentar que a restrição à importação de mercadorias de outros Estados-Membros, resultante da proibição, na lei sueca, de importação de bebidas alcoólicas por particulares e do poder discricionário da Systembolaget para se opor, por «motivos sérios», aos pedidos por estes formulados, escapa à lógica em que se inspira a apreciação que acabo de formular.

84. Efectivamente, como também já antes expus (v. n.os 57 e 58 *supra*), em caso de oposição aos pedidos formulados pelos particulares, a proibição de importação já não constitui uma forma de canalizar a procura de bebidas alcoólicas para o sistema controlado pela Systembolaget, mas torna-se para todos (menores ou não) numa barreira insuperável à aquisição de bebidas alcoólicas de outros Estados-Membros. Por conseguinte, no tocante a esta restrição, não prevalece, como de resto admitiu o próprio Governo sueco (v. n.º 59 *supra*), a referida justificação de impedir a aquisição de álcool por menores de vinte anos.

85. Donde, em meu entender, se conclui que, na medida que acabo de indicar, a restrição à importação aqui em questão deve ser considerada contrária aos artigos 28.º CE e 30.º CE.

IV — Conclusão

86. À luz das precedentes considerações, proponho que o Tribunal de Justiça responda ao Högsta domstolen que:

«1) Uma proibição de importação de bebidas alcoólicas por particulares, como a prevista pela Lei n.º 1738 (alkohollag), de 16 de Dezembro de 1994 (lei sueca

sobre o álcool), deve ser considerada, no sistema específico definido por esta lei, uma norma relativa ao funcionamento de um monopólio de venda a retalho desses produtos e, enquanto tal, deve ser examinada à luz do artigo 31.° CE.

2) Na presença de um monopólio de venda a retalho de bebidas alcoólicas, como o previsto na referida lei, que dispõe de um poder discricionário de recusar as encomendas dos particulares quando, para lhes dar satisfação, seja necessário importar os respectivos produtos de outros Estados-Membros, a proibição, por essa mesma lei, de os particulares procederem eles próprios à importação desses mesmos produtos é contrária ao artigo 31.° CE».