CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL ANTONIO TIZZANO prezentate la 30 martie 2006 [1]

1. Prin ordonanța din 30 martie 2004, Högsta domstolen (Curtea Supremă suedeză) a adresat Curții, în temeiul articolului 234 CE, patru întrebări preliminare referitoare la compatibilitatea cu Tratatul CE a legislației unui stat membru prin care se interzice particularilor importul de produse a căror vânzare cu amănuntul este supusă unui regim de monopol în acel stat.

2. Instanța de trimitere dorește să știe în special dacă o interdicție de acest tip trebuie apreciată în lumina articolului 31 CE privind monopolurile naționale cu caracter comercial sau în lumina articolului 28 CE, prin care este interzisă orice restricție cantitativă sau orice măsură cu efect echivalent, și, după caz, dacă această interdicție este compatibilă cu una sau cu cealaltă dintre aceste dispoziții.

1 — Limba originală: italiana.

I — Cadrul juridic

A — *Dreptul comunitar*

3. Articolul 31 CE prevede că:

„(1) Statele membre adaptează monopolurile naționale cu caracter comercial, astfel încât să se asigure excluderea oricărei discriminări între resortisanții statelor membre cu privire la condițiile de aprovizionare și comercializare.

[...]"

B — *Dreptul național*

Legea suedeză privind alcoolul

4. Pentru a limita consumul de băuturi alcoolice și pentru a reduce consecințele

nocive ale acestuia asupra sănătăţii persoanelor, Suedia a adoptat Legea nr. 1738 din 16 decembrie 1994 privind alcoolul (alkohollag, denumită în continuare „Legea privind alcoolul").

5. Legea menţionată reglementează toate aspectele producţiei şi comercializării acestor băuturi, în special producţia, importul, vânzarea cu amănuntul, vânzarea în baruri şi promovarea publicitară a acestora.

Vânzarea cu amănuntul de băuturi alcoolice

6. Vânzarea cu amănuntul a băuturilor alcoolice este rezervată unei societăţi unice (Systembolaget Aktiebolag, denumită în continuare „Systembolaget"), controlată în totalitate de stat.

7. Reţeaua de vânzare a Systembolaget este compusă din 411 „magazine" repartizate pe întregul teritoriu suedez. În zonele rurale, aceasta dispune în plus de aproximativ 560 de „puncte de vânzare" (magazine alimentare, puncte de vânzare de ziare sau de tutun, benzinării [...]), de 56 de linii de autobuz şi de 45 de itinerarii de livrări poştale unde este posibil să se comande şi să se ridice băuturile alcoolice dorite.

8. Numai prin intermediul acestei reţele de vânzare persoanele în vârstă de peste 20 de ani pot cumpăra băuturi alcoolice selectate în diverse asortimente („de bază", „temporar" şi „de încercare"). Produsele care nu figurează în asortimente pot fi obţinute prin comandă specială. În cazul în care este vorba despre produse din alte state membre, Systembolaget trebuie să le importe la cererea şi pe cheltuiala clientului. Comenzile specifice şi cererile de import ale clienţilor pot fi refuzate de Systembolaget pentru „motive grave" (capitolul 5 articolul 5).

9. Din dosar rezultă că, la 1 ianuarie 2005, a intrat în vigoare o lege care elimină dreptul Systembolaget de a refuza pentru „motive grave" importul băuturilor alcoolice solicitate de clienţi.

Importul de băuturi alcoolice

10. În afară de serviciul de import la solicitarea clienţilor, Systembolaget nu are dreptul de a importa băuturi alcoolice în Suedia. Acest drept este rezervat prin legea suedeză în exclusivitate titularilor de licenţe adecvate.

11. În general, nici particularii nu au dreptul de a importa băuturi alcoolice. Într-adevăr, conform articolului 2 a doua teză din capitolul 4, persoanele în vârstă de peste 20 de ani pot introduce în Suedia numai băuturile alcoolice cumpărate cu ocazia unei călătorii și care sunt destinate consumului personal sau celui al familiei sau care urmează să fie oferite unei rude.

II — Situația de fapt și procedura

12. Cauza principală are la origine o acțiune introdusă de domnul Rosengren și de alți particulari (denumiți în continuare, în mod colectiv, „domnul Rosengren") împotriva unei măsuri de confiscare a unor lăzi cu vin provenind din Spania.

13. Din decizia de trimitere rezultă că domnul Rosengren comandase, în parte prin corespondență și în parte direct de la producător, vin produs în Spania pentru care se făcea publicitate pe un site internet danez.

14. Vinul, plătit prin două viramente poștale suedeze, a fost introdus în Suedia, fără a fi declarat la vamă, de un operator de transport privat contactat de domnul Rosengren. Prin urmare, vinul a fost confiscat la Göteborg.

15. Domnul Rosengren a introdus o acțiune împotriva acestei măsuri de confiscare la Göteborgs tingsrätt (Tribunalul de Primă Instanță din Göteborg), care a confirmat măsura, deoarece, în opinia acestuia, vinul fusese importat în Suedia cu încălcarea interdicției referitoare la importul de către particulari prevăzute prin Legea privind alcoolul.

16. Deoarece apelul declarat la Hövrätten för Välstra Sverige (Curtea de Apel a Suediei Occidentale) a fost respins, domnul Rosengren s-a adresat Högsta domstolen. Având îndoieli cu privire la compatibilitatea cu articolele 28 CE și 31 CE a interdicției care rezultă de la articolul 2 din capitolul 4 din Legea privind alcoolul, aceasta din urmă a hotărât să suspende procedura și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Poate fi considerată interzicerea importurilor menționată mai sus ca ținând de modul de funcționare a monopolului asupra vânzării cu amănuntul și, pentru acest motiv, trebuie apreciată ca fiind permisă de articolul 28 CE și examinată doar în raport cu articolul 31 CE?

2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, este compatibilă interzicerea importurilor menționată mai sus cu condițiile prevăzute la articolul 31 CE referitoare la monopolurile naționale cu caracter comercial?

3) În cazul unui răspuns negativ la prima întrebare, trebuie interpretat articolul 28 CE în sensul că se opune, în principiu, interzicerii importurilor în cauză, în pofida obligaţiei ce revine Systembolaget de a achiziţiona la cerere băuturi alcoolice pe care nu le deţine în stoc?

4) În cazul unui răspuns afirmativ la a treia întrebare, poate fi considerată o asemenea interzicere a importurilor justificată şi proporţională în vederea protecţiei sănătăţii şi a vieţii persoanelor?"

17. În acţiunea astfel introdusă, au prezentat observaţii scrise domnul Rosengren, guvernele suedez, finlandez şi norvegian, Autoritatea AELS de Supraveghere şi Comisia.

18. La 30 noiembrie 2005, la Curte a avut loc o şedinţă în cursul căreia au fost audiaţi domnul Rosengren, guvernele suedez şi norvegian, Autoritatea AELS de Supraveghere şi Comisia.

III — Analiză juridică

Precedent: hotărârea Franzén

19. După cum s-a observat, instanţa naţională adresează patru întrebări Curţii. Aceasta solicită să se stabilească, în esenţă, dacă o interzicere a importului de băuturi alcoolice de către particulari, astfel cum este prevăzută prin Legea suedeză privind alcoolul, trebuie apreciată în lumina articolului 31 CE privind monopolurile naţionale cu caracter comercial sau în lumina articolului 28 CE, care interzice orice restricţie cantitativă sau măsură cu efect echivalent (prima întrebare), şi dacă această interdicţie este compatibilă cu prima dintre aceste dispoziţii (a doua întrebare) sau, în subsidiar, cu cea de a doua dintre aceste dispoziţii (a treia şi a patra întrebare).

20. La prezentarea observaţiilor scrise cu privire la întrebările menţionate mai sus, toţi intervenienţii au făcut referiri ample la hotărârea Franzén, în care Curtea a examinat din perspective diferite Legea suedeză privind alcoolul, care este din nou pusă în discuţie în prezent [2].

21. În opinia guvernelor suedez şi norvegian, această hotărâre ar răspunde în mod direct

2 — Hotărârea din 23 octombrie 1997, Franzén (C-189/95, Rec., p. I-5909).

îndoielii exprimate de instanța suedeză. Potrivit acestora, într-adevăr, în hotărârea menționată, Curtea ar fi arătat deja că interdicția în cauză ar trebui examinată în lumina articolului 31 CE și că aceasta ar fi compatibilă cu respectiva dispoziție. În prezenta cauză, ar fi, așadar, suficient să se reia această soluție.

22. Înainte de a continua analiza, ni se pare totuși necesar să se verifice dacă Curtea a răspuns deja efectiv la întrebările adresate.

23. În hotărârea Franzén, Curtea s-a exprimat înainte de toate cu privire la problema delimitării domeniului de aplicare al articolului 31 CE în raport cu articolul 28 CE.

24. În această privință, Curtea a stabilit un criteriu distinctiv: *„normele referitoare la existența și la funcționarea monopolului"* suedez trebuiau examinate în lumina dispozițiilor articolului 31 CE, în timp ce „incidența asupra schimburilor intracomunitare a *celorlalte dispoziții ale legislației naționale, care [puteau fi] disociate de funcționarea monopolului*" trebuia examinată în lumina articolului 28 CE (punctele 35 și 36).

25. Înainte de a analiza prima categorie de norme, Curtea a amintit finalitatea și conținutul articolului 31 CE:

— această normă are ca obiect „să concilieze posibilitatea statelor membre de a menține anumite monopoluri cu caracter comercial ca instrumente în vederea îndeplinirii unor obiective de interes public cu cerințele stabilirii și funcționării pieței comune" și urmărește, așadar, „eliminarea obstacolelor în calea liberei circulații a mărfurilor, cu excepția totuși a efectelor restrictive asupra schimburilor care sunt inerente existenței monopolurilor în cauză" (punctul 39);

— aceasta nu impune „desființarea totală a monopolurilor naționale cu caracter comercial", ci prevede adaptarea acestora „astfel încât să se asigure excluderea oricărei discriminări între resortisanții statelor membre cu privire la condițiile de aprovizionare și de comercializare, iar comerțul cu mărfuri provenind din celelalte state membre să nu fie dezavantajat, nici în drept, nici în fapt, în raport cu cel al mărfurilor naționale" (punctele 38 și 40).

26. Aceste principii fiind stabilite, Curtea a recunoscut că, „prin faptul că vizează protecția sănătății publice împotriva efectelor negative provocate de alcool, un monopol național asupra vânzării cu amănuntul a băuturilor alcoolice, precum cel atribuit Systembolaget, urmărește un obiectiv de interes public" (punctul 41).

27. În continuare, Curtea a examinat, în măsura în care acestea sunt inerente existenţei şi funcţionării monopolului, dispoziţiile Legii suedeze privind alcoolul referitoare la „sistemul de selectare a produselor" al Systembolaget (inclusiv obligaţia de a importa „la cererea şi pe cheltuiala consumatorului" orice băutură alcoolică care nu figurează în asortimentele propuse; capitolul 5 articolul 5), „reţeaua de vânzare" a societăţii, precum şi „promovarea băuturilor alcoolice" efectuată de aceasta. Potrivit Curţii, aceste dispoziţii nu păreau nici discriminatorii, nici de natură să dezavantajeze produsele importate şi erau, aşadar, compatibile cu articolul 31 CE (punctele 43-66).

28. În ceea ce priveşte „celelalte dispoziţii ale legislaţiei naţionale cu incidenţă asupra funcţionării monopolului", Curtea a examinat în schimb, în lumina articolului 28 CE, normele suedeze care rezervau importurile de băuturi alcoolice titularilor de licenţe de fabricaţie sau de comerţ cu ridicata. În această privinţă, Curtea a hotărât că, prin expunerea băuturilor provenind din alte state membre la costuri suplimentare („precum costurile de intermediere, costurile legate de amortizarea impozitelor şi taxelor impuse pentru concesionarea unei licenţe sau legate de obligaţia de a dispune de capacităţi de stocare pe teritoriul suedez"), aceste norme reprezentau un obstacol la import, justificat de cerinţa recunoscută la articolul 30 CE de a proteja sănătatea persoanelor împotriva efectelor negative provocate de alcool, dar disproporţionat în raport cu această cerinţă (punctele 67-77).

29. Prin urmare, credem că are dreptate Autoritatea AELS de Supraveghere atunci când observă că hotărârea Franzén, citată anterior – deşi prezintă criteriile pentru aplicarea corectă a articolului 31 CE în cazul monopolurilor asupra vânzării şi examinează din diferite perspective Legea suedeză privind alcoolul –, nu oferă un răspuns specific la întrebările adresate în prezenta cauză. Într-adevăr, această cauză are ca obiect o dispoziţie a legii (interzicerea importului de alcool de către particulari) care, cu toate că are legătură cu dispoziţiile care au fost examinate la acel moment, este totuşi diferită de acestea.

30. Considerăm, aşadar, că este necesar să procedăm, conform principiilor enunţate în hotărârea Franzén, la o analiză nouă şi distinctă privind această interdicţie şi compatibilitatea sa cu articolele 28 CE sau 31 CE, analiză pe care o vom dezvolta în continuare.

Cu privire la prima întrebare

31. După cum s-a observat, instanţa de trimitere întreabă mai înainte de toate dacă interdicţia în cauză trebuie apreciată în lumina articolului 28 CE sau a articolului 31 CE.

32. Pentru a soluţiona acest aspect, considerăm, asemenea tuturor părţilor care au

intervenit, că este necesar să se pornească de la criteriul stabilit în hotărârea Franzén. Într-adevăr, astfel cum s-a observat mai sus, în această hotărâre, Curtea a declarat că, „ținând seama de jurisprudența" existentă [3], „este necesar să se examineze normele referitoare la existența și la funcționarea monopolului în lumina dispozițiilor [articolului 31 CE], aplicabile în mod specific în cazul exercitării de către un monopol național cu caracter comercial a drepturilor sale exclusive"; în schimb, „efectul asupra schimburilor intracomunitare al celorlalte dispoziții ale legislației naționale, care pot fi disociate de funcționarea monopolului, cu toate că au o incidență asupra acestuia, trebuie examinat în lumina articolului [28 CE]" [4].

33. Totuși, transpunerea acestor indicații în legislația în discuție în prezenta cauză, în scopul de a stabili dacă aceasta intră sub incidența articolului 28 CE sau a articolului 31 CE, nu este o operațiune ușoară, după cum dovedesc și concluziile opuse, motivate și argumentate, la care au ajuns părțile.

34. Pe de o parte, într-adevăr, domnul Rosengren, Autoritatea AELS de Supraveghere și Comisia consideră că interzicerea importului de băuturi alcoolice de către particulari trebuie apreciată în lumina articolului 28 CE. Pe de altă parte, guvernele suedez, finlandez și norvegian adoptă teza opusă.

35. Asemenea Comisiei, primii pornesc de la premisa că articolul 31 CE este „o dispoziție specifică monopolurilor naționale cu caracter comercial" [5], care funcționează ca o limitare a interdicției generale prevăzute la articolul 28 CE. Din acest motiv, dispoziția menționată nu poate să facă obiectul unei interpretări extensive.

36. În aceeași ordine de idei, Autoritatea AELS de Supraveghere se referă la câteva hotărâri privind monopolurile asupra vânzării (citate de asemenea în hotărârea Franzén), în care Curtea a afirmat că articolul 31 CE „nu este relevant în ceea ce privește dispozițiile naționale care nu se referă la exercitarea de către un monopol public a funcției sale specifice – și anume a dreptului său exclusiv" [6]. Într-adevăr, din această jurisprudență s-ar putea deduce, astfel cum au făcut domnul Rosengren, Autoritatea AELS de Supraveghere și Comisia, că dreptul exclusiv al Systembolaget acoperă vânzarea cu amănuntul a băuturilor alcoolice, dar nu

3 — În această privință, în hotărârea Franzén, Curtea se referă la hotărârea din 17 februarie 1976, Miritz (91/75, Rec., p. 217, punctul 5), la hotărârea din 20 februarie 1979, Rewe-Zentral, cunoscută sub denumirea „Cassis de Dijon" (120/78, Rec., p. 649, punctul 7), și la hotărârea din 13 martie 1979, Hansen (91/78, Rec., p. 935, punctele 9 și 10).

4 — Hotărârea Franzén, citată anterior, punctele 35 și 36.

5 — A se vedea hotărârea Cassis de Dijon, citată anterior, punctul 7.

6 — A se vedea hotărârea Cassis de Dijon, citată anterior, punctul 7, și hotărârea Hansen, citată anterior, punctul 8.

şi importul acestora. În această situaţie, trebuie, aşadar, să se concluzioneze că o legislaţie privind importul de băuturi alcoolice precum cea care impune interdicţia contestată în prezenta cauză nu trebuie examinată în lumina articolului 31 CE, ci numai în lumina normei generale cuprinse la articolul 28 CE.

37. Cu toate acestea, interpretarea opusă nu este mai puţin convingătoare. În ceea ce ne priveşte, aceasta este chiar mai convingătoare, pentru motivele pe care vom încerca să le expunem în continuare.

38. Pornim de la constatarea că, în jurisprudenţa anterioară hotărârii Franzén, există hotărâri care, în legătură cu distincţia în litigiu, par a pune accentul nu atât pe extinderea dreptului exclusiv al monopolului, cât pe funcţia specifică pe care acesta este chemat să o îndeplinească. Într-adevăr, din aceste hotărâri rezultă că intră sub incidenţa articolului 31 CE nu atât dispoziţiile naţionale legate de *dreptul exclusiv* al monopolului, cât mai degrabă acelea care sunt „legate intrinsec de exercitarea *funcţiei specifice*" conferite acestuia [7].

39. Cu alte cuvinte, aceste hotărâri par a porni de la premisa corectă că un monopol există şi acţionează pentru a îndeplini o funcţie. Normele privind existenţa şi activitatea acestuia trebuie, aşadar, concepute în lumina acestei funcţii.

40. Or, dacă privim cu atenţie, chiar şi hotărârea Franzén poate fi interpretată în acest ultim mod. Într-adevăr, această hotărâre a introdus printre normele care intră sub incidenţa articolului 31 CE toate dispoziţiile referitoare la existenţa şi la funcţionarea monopolului suedez, inclusiv cele care nu sunt legate de dreptul exclusiv conferit acestui monopol.

41. În special, în afară de dispoziţiile privind reţeaua de vânzare a Systembolaget şi de publicitatea pe care aceasta o efectuează, toate normele referitoare la sistemul de selectare a produselor, inclusiv cea care rezervă monopolului sarcina de a *importa* la cererea clienţilor băuturile alcoolice care nu figurează în asortimentele propuse (capitolul 5 articolul 5) [8], au fost examinate în lumina articolului 31 CE. Deşi este vorba de o normă privind importul, şi nu vânzarea cu amănuntul a băuturilor alcoolice, aceasta a fost încadrată de către Curte printre cele care sunt intrinseci funcţionării monopolului.

7 — A se vedea hotărârea din 13 martie 1979, Peureux (86/78, Rec., p. 897, punctul 35). În acelaşi sens, hotărârea Miritz, citată anterior, punctul 8, şi hotărârea Cassis de Dijon menţionată de Autoritatea AELS de Supraveghere. Nu dreptul exclusiv în sine este important, ci funcţia monopolului pentru care acest drept exclusiv a fost instituit.

8 — A se vedea hotărârea Franzén, citată anterior, punctul 49.

42. În opinia noastră, motivul îl reprezintă faptul că, pentru Curte, sarcina de a importa băuturile alcoolice solicitate este legată intrinsec de executarea funcției specifice conferite Systembolaget prin legea națională. Funcție care, astfel cum au arătat guvernele suedez și norvegian, nu constă numai în vânzarea băuturilor alcoolice prezente pe piața suedeză, ci și în crearea unei căi de acces, unică și controlată, pentru cumpărarea acestor băuturi.

43. Or, dacă această interpretare este corectă, norma privind interzicerea importului de băuturi alcoolice de către particulari, care face obiectul prezentei cauze, trebuie de asemenea considerată o normă referitoare la funcționarea monopolului suedez și, prin urmare, trebuie apreciată în lumina articolului 31 CE.

44. Într-adevăr, această interdicție are de asemenea drept scop să garanteze că particularii care intenționează să cumpere băuturi alcoolice în Suedia au acces la acestea numai prin intermediul magazinelor și al punctelor de vânzare ale Systembolaget. Din cauza acestei interdicții, dacă doresc să cumpere și să importe băuturi alcoolice provenind din alte state membre, aceștia nu pot să o facă în mod direct, ci trebuie să se adreseze magazinelor și punctelor de vânzare menționate mai sus, alegând produsele prezente în asortimente sau solicitând importul celor care nu sunt disponibile.

45. Astfel cum a observat guvernul norvegian, din această perspectivă, norma privind importul băuturilor alcoolice de către Systembolaget (considerată deja de Curte ca inerentă funcționării monopolului) și cea referitoare la interzicerea importurilor private (despre care este vorba în prezenta cauză) se completează și nu pot fi disociate: într-adevăr, și una, și cealaltă urmăresc să încadreze cererea de băuturi alcoolice a consumatorilor suedezi în sistemul exclusiv de vânzare cu amănuntul controlat de Systembolaget.

46. În acest context, nu este suficient să se obiecteze – astfel cum au făcut Autoritatea AELS de Supraveghere și Comisia – că, în alt stat membru (Finlanda), monopolul asupra vânzării cu amănuntul a băuturilor alcoolice există și funcționează chiar și fără interdicția în cauză.

47. Într-adevăr, din perspectiva pe care am subliniat-o, nu este necesar să se verifice dacă, în absolut, un monopol poate funcționa chiar și în lipsa interdicției în cauză. Nu este necesar nici să se stabilească dacă funcția pe care un stat membru o conferă unui monopol pe care l-a instituit poate fi exercitată prin intermediul unor sisteme mai puțin restrictive decât cele utilizate de un alt stat membru. În acest context, trebuie însă să se aprecieze dacă interdicția prevăzută este sau nu este intrinsec legată de exercitarea funcției specifice pe care legiuitorul național a decis să o confere monopo-

lului său. Or, astfel cum am arătat deja, credem că în prezenta cauză această legătură intrinsecă există şi că aceasta justifică, aşadar, aplicarea articolului 31 CE.

48. În consecinţă, considerăm că o interzicere a importului de băuturi alcoolice de către particulari precum cea prevăzută de Legea suedeză privind alcoolul trebuie considerată, în cadrul specific definit prin această lege, o normă referitoare la funcţionarea unui monopol asupra vânzării cu amănuntul a acestor produse şi, ca atare, trebuie examinată în lumina articolului 31 CE.

Cu privire la a doua întrebare

49. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanţa de trimitere solicită să se stabilească dacă interzicerea importului de băuturi alcoolice de către particulari, în discuţie în prezenta cauză, este compatibilă cu articolul 31 CE.

50. În această privinţă, amintim mai întâi că, fără a impune „desfiinţarea totală a monopolurilor naţionale cu caracter comercial", articolul 31 alineatul (1) CE prevede adaptarea acestora „astfel încât să se asigure excluderea oricărei discriminări între resortisanţii statelor membre" [9]. În special „în ceea ce priveşte monopolurile asupra vânzării", Curtea a declarat că „nu sunt permise monopoluri care sunt adaptate astfel încât comerţul cu mărfuri provenind din celelalte state membre este dezavantajat, în drept sau în fapt, în raport cu cel al mărfurilor naţionale [10]. Pe de altă parte, Curtea a precizat că un monopol asupra vânzării este contrar tratatului nu numai dacă, „în practică, [acesta] dezavantajează" produsele străine, ci şi dacă este potenţial „susceptibil să [le] dezavantajeze" [11].

51. În prezenta cauză, care priveşte exact un monopol asupra vânzării, este, aşadar, necesar să se verifice dacă o interzicere a importului de către particulari precum cea prevăzută de legea suedeză dezavantajează sau chiar este susceptibilă să dezavantajeze, în drept sau în fapt, băuturile provenind din celelalte state membre [12].

9 — A se vedea hotărârea Franzén, citată anterior, punctul 38. A se vedea de asemenea hotărârea din 3 februarie 1976, Manghera şi alţii (59/75, Rec., p. 91, punctele 4 şi 5), hotărârea Hansen, citată anterior, punctul 8, hotărârea din 7 iunie 1983, Comisia/Italia (78/82, Rec., p. 1955, punctul 11), hotărârea din 14 decembrie 1995, Banchero (C-387/93, Rec., p. I-4663, punctul 27), şi hotărârea din 31 mai 2005, Hanner (C-438/02, Rec., p. I-4551, punctul 34).

10 — Hotărârile citate anterior Franzén, punctul 40, şi Hanner, punctul 36.

11 — A se vedea hotărârea Hanner, citată anterior, punctul 38.

12 — Amintim că, în prezenţa unor monopoluri asupra importului, hotărârea pronunţată de Curte este însă diferită şi mai incisivă. Potrivit Curţii, într-adevăr, în acest caz trebuie să se verifice dacă dispoziţiile naţionale „pot afecta în mod direct numai condiţiile de comercializare ale operatorilor sau ale vânzătorilor din celelalte state membre" [a se vedea hotărârea Manghera şi alţii, citată anterior, punctul 12, hotărârea din 13 decembrie 1990, Comisia/Grecia (C-347/88, Rec., p. I-4747, punctul 44), şi hotărârea din 23 octombrie 1997, Comisia/Italia (C-158/94, Rec., p. I-5789, punctul 23)].

52. Potrivit Comisiei, există un dezavantaj în faptul că interdicția menționată împiedică consumatorii suedezi să se adreseze direct producătorilor din alte state membre pentru a cumpăra în acele state produsele dorite.

53. În opinia noastră, acest punct de vedere poate fi admis numai în parte.

54. Astfel cum s-a arătat mai sus (la punctul 44), interzicerea importului presupune că, în Suedia, persoanele în vârstă de peste 20 de ani care intenționează să cumpere băuturi alcoolice din alte state membre pot să o facă numai prin intermediul magazinelor și al punctelor de vânzare ale Systembolaget. Aceasta realizează importul produselor care nu sunt disponibile în asortimente „la cererea și pe cheltuiala clientului", „cu excepția cazului în care există motive grave în sens contrar" (capitolul 5 articolul 5).

55. Or, credem că, în cadrul acestui sistem, interzicerea importurilor private, în sine, nu dezavantajează produsele provenind din alte state membre. Dimpotrivă, acestea sunt puse exact pe același plan cu cele naționale. Într-adevăr, și unele, și altele pot fi cumpărate de particulari numai în magazinele și la punctele de vânzare ale Systembolaget. Dacă nu sunt disponibile în asortimentul propus de acestea, atât unele, cât și celelalte trebuie comandate prin intermediul Systembolaget.

56. Cu toate acestea, dacă se ia în considerare sistemul în ansamblul său, se va vedea că, în realitate, interdicția în cauză poate dezavantaja, cel puțin potențial, băuturile alcoolice provenind din alte state membre.

57. Să explicăm. Atunci când un particular comandă un produs (național sau provenind din alt stat membru) care nu figurează în asortiment, Systembolaget satisface această cerere a clientului procurându-i produsul în cauză în alt mod, „cu excepția cazului în care există motive grave în sens contrar" (capitolul 5 articolul 5 din Legea privind alcoolul). Cu toate acestea, astfel cum a subliniat Autoritatea AELS de Supraveghere, legea suedeză recunoaște în favoarea Systembolaget o putere discreționară absolută de a refuza sau de a nu refuza comanda „pentru motive grave". Nimic nu exclude, așadar, ca această putere să poată fi utilizată în mod discriminatoriu pentru a refuza în special comenzile de băuturi alcoolice care provin din alte state membre și pe care, din acest motiv, monopolul le obține cu mai mare dificultate.

58. Dacă această putere este astfel exercitată, particularii nu mai pot obține băutura alcoolică dorită în niciun alt mod, având în vedere că, din cauza interzicerii importului prevăzute prin Legea privind alcoolul, aceștia

nu pot nici să le importe în mod direct. Interzicerea importului nu mai reprezintă astfel un mijloc de a încadra cererea de alcool în sistemul Systembolaget, ci devine un obstacol insurmontabil în calea cumpărării de băuturi alcoolice din alte state membre, cu rezultatul că aceste băuturi sunt dezavantajate în raport cu cele naţionale.

59. Pe de altă parte, guvernul suedez nu a invocat nicio cerinţă obiectivă de natură să justifice dezavantajul care, astfel cum tocmai am observat, poate rezulta pentru produsele din celelalte state membre din faptul că puterii discreţionare a Systembolaget i se adaugă interzicerea importurilor private. Acesta doar a subliniat că, la 1 ianuarie 2005, a intrat în vigoare o lege care a suprimat acest drept de refuz, astfel încât, în prezent, monopolul este obligat să furnizeze toate băuturile alcoolice solicitate de clienţi care nu se află deja în asortimente, chiar dacă trebuie să le importe.

60. Dezavantajul potenţial descris mai sus a fost, aşadar, eliminat la acea dată. Acest aspect este însă lipsit de relevanţă în prezenta cauză, întrucât faptele din acţiunea principală sunt anterioare intrării în vigoare a noii legi.

61. Prin urmare, considerăm că se poate concluziona că, în prezenţa unui monopol asupra vânzării cu amănuntul de băuturi alcoolice, precum cel instituit prin alkohollag nr. 1738 din 16 decembrie 1994 (Legea suedeză privind alcoolul), care are o putere discreţionară de a refuza comenzile particularilor atunci când acestea presupun importul produselor din alte state membre, interzicerea importului acestor produse de către particulari introdusă prin aceeaşi lege este contrară articolului 31 CE.

Cu privire la a treia şi la a patra întrebare

62. Prin intermediul celei de a treia şi al celei de a patra întrebări, instanţa de trimitere solicită să se stabilească dacă, în prezenţa unui monopol asupra vânzării cu amănuntul a băuturilor alcoolice, căruia legea îi conferă sarcina de a importa, la cererea particularilor, băuturile alcoolice din alte state membre care nu figurează în asortimentele propuse, interzicerea importului acestor produse de către particulari introdusă prin această lege este contrară articolelor 28 CE şi 30 CE.

63. Întrucât am concluzionat că această interdicţie nu poate fi disociată de funcţionarea monopolului şi că trebuie, aşadar, examinată în lumina articolului 31 CE, nu ar fi necesar să se răspundă la aceste două întrebări.

64. Pentru a oferi totuși Curții o imagine completă a cauzei, vom proceda la analiza acestora. Precizăm însă că vom urma un demers complet diferit de cel urmat în ceea ce privește articolul 31 CE.

65. Într-adevăr, acum nu mai este vorba de a se verifica dacă interzicerea importului de băuturi alcoolice de către particulari dezavantajează produsele provenind din alte state membre. În schimb, trebuie să se aprecieze: (i) dacă, ținând seama și de sistemul de import la cerere practicat de Systembolaget, această interdicție conduce la o restricție cantitativă la import sau la o măsură cu efect echivalent în sensul articolului 28 CE; (ii) în caz afirmativ, dacă această interdicție este justificată prin motive privind protecția sănătății persoanelor, pe care, în temeiul articolului 30 CE, statele membre o pot reglementa chiar cu încălcarea principiului libertății de circulație [13]; (iii) în sfârșit, dacă interdicția în cauză respectă principiul proporționalității, adică dacă este „necesară pentru a garanta obiectivul urmărit și nu [depășește] ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv" [14].

66. În ceea ce privește primul punct, amintim înainte de toate că, potrivit unei jurisprudențe consacrate, prin restricție cantitativă se înțelege, în sensul articolului 28 CE, orice măsură cu „caracter de interdicție, totală sau parțială, de import, de export sau de tranzit, după caz" al anumitor produse [15], iar prin măsură cu efect echivalent, „orice reglementare a statelor membre de natură să constituie, în mod direct sau indirect, efectiv sau potențial, un obstacol în calea comerțului intracomunitar" [16].

67. În acest context, credem că în mod întemeiat domnul Rosengren, Autoritatea AELS de Supraveghere și Comisia susțin, fără a fi contrazișI de guvernul suedez, că interdicția pentru particulari de a importa băuturi alcoolice constituie în parte o restricție cantitativă și în parte o măsură cu efect echivalent.

68. Aceasta constituie o restricție cantitativă în măsura în care este strict interzis particularilor să introducă în Suedia băuturi alcoolice din alte state membre deja propuse de monopol, precum și băuturi pe care mono-

13 — A se vedea hotărârea din 7 martie 1989, Schumacher (215/87, Rec., p. 617, punctul 18), hotărârea din 25 iulie 1991, Aragonesa de Publicidad Exterior și Publivía (cauzele conexate C-1/90 și C-176/90, Rec., p. I-4151, punctul 13), hotărârea Franzén, citată anterior, punctul 76, și hotărârea din 8 martie 2001, Gourmet International Products (C-405/98, Rec., p. I-1795, punctul 26).

14 — A se vedea hotărârea din 25 iulie 1991, Säger (C-76/90, Rec., p. I-4221, punctul 15), hotărârea din 23 noiembrie 1999, Arblade și alții (cauzele conexate C-369/96 și C-376/96, Rec., p. I-8453, punctul 35), hotărârea din 3 octombrie 2000, Corsten (C-58/98, Rec., p. I-7919, punctul 39), și hotărârea din 22 ianuarie 2002, Canal Satélite Digital (C-390/99, Rec., p. I-607, punctul 33).

15 — Hotărârea din 12 iulie 1973, Geddo (2/73, Rec., p. 865, punctul 7), și hotărârea din 14 decembrie 1979, Henn și Darby (34/79, Rec., p. 3795).

16 — Hotărârea din 11 iulie 1974, Dassonville (8/74, Rec., p. 837, punctul 5).

polul nu le propune, dar pe care refuză să le importe. Într-adevăr, în ambele cazuri, particularii nu pot importa aceste produse în Suedia, nici în mod direct, nici prin intermediul Systembolaget. Există, aşadar, o adevărată „interdicţie de a importa" în ceea ce priveşte aceste produse.

69. Pe de altă parte, aceeaşi interdicţie constituie o măsură cu efect echivalent în măsura în care obligă particularii să solicite monopolului (iar monopolul acceptă) să importe băuturile alcoolice care nu figurează în asortimentele propuse. Într-adevăr, astfel cum a recunoscut guvernul suedez, Systembolaget solicită o compensaţie echitabilă pentru activitatea prestată – evident, pe lângă plata preţului solicitat de producătorul băuturilor alcoolice comandate şi pe lângă rambursarea cheltuielilor de transport. Prin urmare, în acest caz, importul băuturilor alcoolice provenind din alte state membre, deşi posibil, conduce la costuri suplimentare (aşa-numita compensaţie echitabilă) în raport cu cele pe care particularii ar trebui să le suporte în caz de import direct.

70. Revenind la eventualele justificări ale interzicerii importurilor private şi la proporţionalitatea acesteia, arătăm că, potrivit guvernului suedez, susţinut în această privinţă de cel norvegian, interdicţia menţionată are ca scop protecţia sănătăţii persoanelor împotriva efectelor negative provocate de alcool, în special a persoanelor în vârstă de sub 20 de ani. Într-adevăr, potrivit legiuitorului suedez, aceste din urmă persoane nu ar trebui să aibă acces la cumpărarea de băuturi alcoolice.

71. Din acest motiv, continuă guvernul suedez, sistemul este organizat astfel încât cumpărarea de băuturi alcoolice să se realizeze prin intermediul sistemului de vânzare al monopolului, care, în magazinele şi în punctele sale de vânzare, controlează în mod sistematic vârsta cumpărătorilor şi respinge solicitările persoanelor în vârstă de sub 20 de ani. Mai mult, în aceste magazine şi puncte de vânzare au loc verificări periodice – sub forma simulării unor solicitări de băuturi alcoolice din partea unor persoane aparent minore – pentru a se asigura că vânzătorii realizează în mod efectiv controalele prescrise.

72. Autoritatea AELS de Supraveghere şi Comisia au, în schimb, o părere total diferită. Ambele consideră că interdicţia în cauză nu poate fi justificată prin obiectivul protecţiei sănătăţii publice şi că aceasta este oricum disproporţionată în raport cu acest obiectiv.

73. Potrivit Comisiei, aceasta ar fi rezultat încă de la început din diferite incoerenţe sesizate în politica suedeză de protecţie a sănătăţii publice. În special:

— spre deosebire de alcool, importul şi comercializarea produselor derivate din tutun nu fac obiectul niciunei interdicţii în Suedia;

— persoanele în vârstă de peste 20 de ani care se întorc dintr-o călătorie pot introduce în Suedia cantități considerabile de alcool;

— aceste persoane, cu condiția de a nu se afla în stare de ebrietate vădită, pot cumpăra de la monopol cantități nelimitate de băuturi alcoolice;

— monopolul însuși ar fi favorizat consumul acestor băuturi prin prelungirea orarului de funcționare al magazinelor sale.

74. Cu alte cuvinte, Comisia dorește să arate că un stat membru care reduce nivelul de protecție a sănătății propriilor cetățeni, permițându-le să consume liber anumite produse nocive pentru sănătatea umană (derivatele din tutun) și facilitând accesul la alte produse (băuturile alcoolice), fără a impune limite cantitative, nu ar putea invoca protecția sănătății pentru a justifica anumite dispoziții, precum interdicția în cauză, care sunt în sens contrar.

75. În orice caz, continuă Comisia, chiar considerată în sine, această interdicție ar rămâne ilegală în măsura în care este disproporționată în raport cu obiectivul declarat al guvernului suedez. Potrivit Autorității AELS de Supraveghere și Comisiei, într-adevăr, pentru a împiedica persoanele în vârstă de sub 20 de ani să cumpere băuturi alcoolice, nu ar fi necesar să se interzică toate importurile, ci ar fi suficient să se solicite autorităților vamale, serviciilor poștale și operatorilor de transport independenți să verifice vârsta persoanelor care au comandat produse din afara Suediei.

76. În ceea ce ne privește, nu este dificil să recunoaștem că anumite opțiuni ale legiuitorului suedez pot părea discutabile. În special, fără nicio îndoială că faptul de a *permite persoanelor în vârstă de peste 20 de ani* să cumpere cantități nelimitate de alcool, chiar și numai în magazinele și în punctele de vânzare ale Systembolaget, poate diminua impactul acțiunii statului în scopul protecției sănătății publice.

77. Credem totuși că aceste opțiuni sunt legate într-o oarecare măsură de libertatea statelor membre de „a decide nivelul la care înțeleg să asigure protecția sănătății publice și modul în care acest nivel trebuie atins” [17] și că, din acest punct de vedere, măsurile respective sunt legate de opțiunile rezervate statelor membre pentru atingerea unor obiective similare. Ceea ce, în opinia noastră,

17 — Hotărârea Aragonesa de Publicidad Exterior și Publivía, citată anterior, punctul 16, și hotărârea din 13 iulie 2004, Comisia/Franța (C-262/02, Rec., p. I-6569, punctul 24).

nu ţine totuşi de libertatea statelor membre şi, prin urmare, intră sub controlul Curţii este caracterul adecvat şi necesar al acestor opţiuni în raport cu obiectivele care trebuie atinse, având în vedere că numai aceste condiţii pot justifica restricţiile pe care le presupun aceste opţiuni [18].

78. Aşadar, ceea ce trebuie verificat nu este ce măsuri ar fi posibile din punct de vedere teoretic şi mai eficiente, ci dacă măsurile concrete adoptate de Suedia sunt adecvate pentru a atinge nivelul de protecţie a sănătăţii publice vizat de acest stat şi nu depăşesc ceea ce este necesar în acest scop.

79. Or, credem că, dacă se urmează acest raţionament, interzicerea importurilor şi sistemul conex de vânzare al Systembolaget trebuie considerate proporţionale cu obiectivul protecţiei sănătăţii *persoanelor în vârstă de sub 20 de ani* urmărit de Legea suedeză privind alcoolul.

80. Astfel cum s-a arătat şi mai sus (a se vedea punctele 44 şi 54), într-adevăr, această interdicţie presupune ca acea persoană care intenţionează să cumpere băuturi alcoolice din alte state membre să o facă numai prin intermediul sistemului de vânzare cu amănuntul organizat în acel stat, adică în magazinele şi în punctele de vânzare ale Systembolaget. Aceasta presupune trecerea printr-o reţea de vânzare în care sunt efectuate controale sistematice cu privire la vârsta cumpărătorilor şi mai ales verificări periodice care să asigure că aceste controale sunt efectuate în permanenţă. Tocmai aceasta permite să se atingă în mod eficient obiectivul legitim urmărit de legiuitorul suedez, şi anume împiedicarea persoanelor în vârstă de sub 20 de ani să cumpere băuturi alcoolice.

81. Aşadar, spre deosebire de Autoritatea AELS de Supraveghere şi de Comisie, nu credem că, în lipsa interdicţiei în cauză, *acelaşi obiectiv* poate fi atins cu *aceeaşi eficacitate* solicitând autorităţilor vamale, serviciilor poştale şi operatorilor de transport independenţi să verifice vârsta persoanelor care au comandat produse în afara Suediei.

82. Într-adevăr, dacă, în cadrul unei reţele de vânzare unice şi limitate, este posibil să se verifice dacă vânzătorii controlează întotdeauna vârsta cumpărătorilor, acest lucru nu mai este posibil în cazul unei diversităţi şi al unui număr foarte ridicat al operatorilor care distribuie băuturile alcoolice provenind din alte state membre. Cu alte cuvinte, în lipsa acestei interdicţii, nu s-ar putea verifica – cum se întâmplă totuşi în prezent în Suedia –

18 — A se vedea hotărârea Comisia/Franţa, citată anterior, punctul 24 şi următoarele, şi hotărârea din 13 iulie 2004, Bacardi France (C-429/02, Rec., p. I-6613, punctul 33 şi următoarele), precum şi concluziile noastre din 11 martie 2004 (punctele 78-80).

dacă *toți* operatorii de transport sau ceilalți operatori care importă pe seama particularilor nu distribuie băuturi alcoolice persoanelor în vârstă de sub 20 de ani.

83. Acestea fiind spuse, trebuie totuși să adăugăm că restricția la importul produselor din alte state membre, care decurge din faptul că la interdicția de a importa băuturi alcoolice impusă particularilor de legea suedeză se adaugă puterea discreționară a Systembolaget de a refuza, pentru „motive grave", comenzile acestora, nu se încadrează în logica din care se inspiră observațiile de mai sus.

84. Astfel cum s-a observat și mai sus (a se vedea punctele 57 și 58), într-adevăr, în cazul în care se refuză comenzile particularilor, interzicerea importului nu mai constituie un mijloc de a încadra cererea de băuturi alcoolice în sistemul controlat de Systembolaget, ci devine pentru toți (minori sau majori) un obstacol insurmontabil în calea cumpărării de băuturi alcoolice din alte state membre. Așadar, astfel cum a recunoscut guvernul suedez (a se vedea punctul 59 de mai sus), această restricție nu este justificată de obiectivul de a împiedica persoanele în vârstă de sub 20 de ani să cumpere băuturi alcoolice.

85. În opinia noastră, rezultă că, în măsura arătată, restricția la importul în litigiu trebuie considerată contrară articolelor 28 CE și 30 CE.

IV — Concluzie

86. În lumina considerațiilor de mai sus, sugerăm Curții să răspundă Högsta domstolen că:

„— O interzicere a importului de băuturi alcoolice de către particulari precum cea prevăzută de alkohollag nr. 1738 din 16 decembrie 1994 (Legea suedeză privind

alcoolul) trebuie considerată, în cadrul specific instituit prin această lege, o normă referitoare la funcționarea unui monopol asupra vânzării cu amănuntul a acestor produse și, ca atare, trebuie examinată în lumina articolului 31 CE.

— În prezența unui monopol asupra vânzării cu amănuntul de băuturi alcoolice, precum cel instituit prin legea menționată mai sus, care are o putere discreționară de a refuza comenzile particularilor atunci când acestea presupun importul produselor din alte state membre, interzicerea importului acestor produse de către particulari introdusă prin aceeași lege este contrară articolului 31 CE."