



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

12 de novembro de 2015 *

«Reenvio prejudicial — Artigos 34.º TFUE e 110.º TFUE — Diretiva 94/62/CE — Artigos 1.º, n.º 1, 7.º e 15.º — Venda à distância e transporte de bebidas alcoólicas a partir de outro Estado-Membro — Imposto especial de consumo sobre determinadas embalagens de bebidas — Isenção em caso de integração das embalagens num sistema de recuperação e recolha — Artigos 34.º TFUE, 36.º TFUE e 37.º TFUE — Exigência de autorização de venda a retalho de bebidas alcoólicas — Monopólio de venda a retalho de bebidas alcoólicas — Justificação — Proteção da saúde»

No processo C-198/14,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Helsingin hovioikeus (Finlândia), por decisão de 16 de abril de 2014, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 22 de abril de 2014, no processo

Valev Visnapuu

contra

Kihlakunnansyyttäjä,

Suomen valtio — Tullihallitus,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: T. von Danwitz, presidente da Quarta Secção, exercendo funções de presidente da Quinta Secção, D. Šváby, A. Rosas, E. Juhász e C. Vajda (relator), juízes,

advogado-geral: Y. Bot,

secretário: I. Illéssy, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 29 de abril de 2015,

vistas as observações apresentadas:

- em representação de V. Visnapuu, por P. Snell, oikeustieteen kandidaatti,
- em representação do Governo finlandês, por S. Hartikainen, na qualidade de agente,
- em representação do Governo sueco, por A. Falk e U. Persson, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: finlandês.

- em representação do Governo norueguês, por T. Skjeie e K. Nordland Hansen, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, por G. Wilms, E. Sanfrutos Cano e I. Koskinen, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 9 de julho de 2015,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação dos artigos 34.º TFUE, 36.º TFUE, 37.º TFUE e 110.º TFUE, bem como dos artigos 1.º, n.º 1, 7.º e 15.º da Diretiva 94/62/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 1994, relativa a embalagens e resíduos de embalagens (JO L 365, p. 10).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio entre V. Visnappu, que age por conta da European Investment Group Oü (a seguir «EIG»), e o Kihlakunnansyyttäjä (procurador do distrito de Helsínquia) a respeito da venda à distância e da entrega de bebidas alcoólicas a consumidores finlandeses em violação dos regulamentos finlandeses relativos, designadamente, aos direitos especiais sobre determinadas embalagens de bebidas e à venda a retalho de bebidas alcoólicas.

Quadro jurídico

Direito da União

- 3 Segundo o seu artigo 1.º, n.º 1, a Diretiva 94/62 tem por objetivo, por um lado, harmonizar as medidas nacionais relativas à gestão das embalagens e dos resíduos de embalagens a fim de prevenir ou de reduzir o seu impacto ambiental, proporcionando assim um alto nível de proteção do ambiente, e, por outro, garantir o funcionamento do mercado interno e evitar obstáculos ao comércio bem como distorções e restrições da concorrência na União Europeia.
- 4 Segundo o seu artigo 2.º, n.º 1, a Diretiva 94/62 aplica-se a todas as embalagens colocadas no mercado da União e a todos os resíduos de embalagens, sejam eles utilizados ou produzidos a nível da indústria, do comércio, de escritórios, lojas ou serviços, a nível doméstico ou a qualquer outro nível, e independentemente do material utilizado.
- 5 O artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 94/62 define o conceito de «embalagem». O seu primeiro parágrafo precisa que, para efeitos desta diretiva, se entende por «embalagem» todos os produtos feitos de quaisquer materiais, seja qual for a sua natureza, utilizados para conter, proteger, movimentar, entregar e apresentar mercadorias, desde as matérias-primas até aos produtos transformados, e desde o produtor até ao utilizador ou consumidor.

- 6 O artigo 7.º da Diretiva 94/62, sob a epígrafe «Sistemas de recuperação, recolha e valorização», estabelece:

«1. Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para assegurar a criação de sistemas que garantam:

- a) A recuperação e/ou a recolha das embalagens usadas e/ou dos resíduos de embalagens provenientes do consumidor ou de qualquer outro utilizador final ou do fluxo de resíduos, de forma a canalizá-los para as soluções alternativas de gestão mais adequadas;
- b) A reutilização ou valorização incluindo a reciclagem das embalagens e/ou dos resíduos de embalagens recolhidos, a fim de atingir os objetivos definidos na presente diretiva.

Estes sistemas serão abertos à participação dos operadores económicos dos setores abrangidos e à participação das autoridades públicas competentes e aplicar-se-ão também aos produtos importados em condições não discriminatórias, incluindo as modalidades ou quaisquer tarifas de acesso aos sistemas, e serão concebidos de modo a evitar entraves ao comércio ou distorções da concorrência, nos termos do Tratado [FUE].

2. As medidas referidas no n.º 1 farão parte de uma política extensiva a todas as embalagens e resíduos de embalagens e terão especialmente em conta as exigências em matéria de proteção do ambiente e de defesa da saúde, segurança e higiene dos consumidores, a proteção da qualidade, da autenticidade e das características técnicas das mercadorias embaladas e dos materiais utilizados, bem como a proteção dos direitos de propriedade industrial e comercial.»

- 7 O artigo 15.º da Diretiva 94/62, que tem por epígrafe «Instrumentos económicos», dispõe o seguinte:

«O Conselho, deliberando com base nas disposições aplicáveis do Tratado, adotará instrumentos económicos destinados a promover o cumprimento dos objetivos da presente diretiva. Na falta dessas medidas, os Estados-Membros podem adotar medidas destinadas a cumprir esses objetivos, de acordo com os princípios que regulam a política de ambiente da [União], designadamente o princípio do 'poluidor-pagador', e em observância das obrigações decorrentes do Tratado.»

Direito finlandês

Lei relativa ao imposto especial de consumo sobre determinadas embalagens de bebidas

- 8 Em conformidade com o § 5 da Lei n.º 1037/2004 relativa ao imposto especial de consumo sobre determinadas embalagens de bebidas (eräiden juomapakkausten valmisteverosta annettu laki, a seguir «lei relativa ao imposto especial de consumo sobre determinadas embalagens de bebidas»), o imposto especial de consumo é de 51 cêntimos de euro por litro de produto embalado.
- 9 Nos termos do § 4 da mesma lei, o imposto especial de consumo sobre determinadas embalagens de bebidas é regulado, nomeadamente, pela Lei n.º 1469/1994 dos impostos especiais sobre o consumo (valmisteverotuslaki, a seguir «lei dos impostos especiais sobre o consumo»).
- 10 O § 6 da lei relativa ao imposto especial de consumo sobre determinadas embalagens de bebidas isenta, nomeadamente, as embalagens de bebidas integradas num sistema de devolução operacional. Por sistema de devolução operacional deve entender-se um sistema de depósito no qual a empresa de embalagem ou o importador de bebidas, por si só ou através do método previsto na Lei n.º 1072/1993 relativa aos resíduos (jätelaki, a seguir «lei dos resíduos») ou nas disposições correspondentes em vigor na província de Ahvenanmaa (Finlândia), procede à reutilização ou revalorização das embalagens de bebidas, de modo que a embalagem seja de novo cheia ou reciclada.

Lei dos impostos especiais sobre o consumo

- 11 Segundo o § 2, primeiro parágrafo, da lei dos impostos especiais sobre o consumo em vigor à data dos factos, a lei aplicava-se, salvo disposição em contrário, à cobrança dos impostos especiais sobre o consumo, designadamente sobre o álcool e as bebidas alcoólicas.
- 12 Resulta do § 3, primeiro parágrafo, da lei dos impostos especiais sobre o consumo que os produtos sujeitos a imposto são os mencionados no § 2 dessa lei que são fabricados na Finlândia ou introduzidos na Finlândia a partir de outro Estado-Membro e os produtos importados a partir de um Estado terceiro.
- 13 O § 10, primeiro parágrafo, da lei dos impostos especiais sobre o consumo dispõe que, se não tiver sido designado um representante fiscal no quadro de uma venda à distância, o vendedor é obrigado a pagar os impostos especiais que incidem sobre os produtos recebidos na Finlândia. Quando um particular usa um meio diferente da venda à distância para adquirir produtos noutro Estado-Membro e esses produtos são transportados para a Finlândia por outro particular ou por um profissional, os impostos especiais sobre o consumo são devidos pelo particular, por quem participar no transporte ou por quem detiver os produtos na Finlândia. O quinto parágrafo da mesma disposição prevê que, nos casos não previstos nessa disposição, o imposto especial é devido por qualquer pessoa que, para fins comerciais ou outros, receba ou detenha produtos sujeitos ao imposto especial de consumo sabendo ou devendo razoavelmente saber, à data da sua receção ou aquisição, que esses produtos não foram devidamente tributados na Finlândia.
- 14 O § 7, ponto 6, da lei dos impostos especiais sobre o consumo define a venda à distância como a venda no quadro da qual uma pessoa que não seja depositário autorizado ou operador, registado ou não, compra noutro Estado-Membro produtos sujeitos ao imposto especial de consumo que o vendedor à distância ou uma pessoa que age em seu nome envia ou transporta directamente a partir de outro Estado-Membro. O ponto 6, alínea a), dessa disposição define vendedor à distância como o vendedor que vende produtos na Finlândia em conformidade com o referido ponto 6.
- 15 O § 9 da lei dos impostos especiais sobre o consumo dispõe, nomeadamente, que, antes da exportação dos produtos para a Finlândia a partir de outro Estado-Membro, os operadores económicos não registados e qualquer devedor do imposto nos termos do § 10, quarto parágrafo, dessa lei e os vendedores à distância que não tenham representante fiscal na Finlândia devem declarar os produtos em causa na Administração Aduaneira referida no § 25 da referida lei e devem prestar uma garantia do pagamento dos impostos especiais que venham a incidir sobre os produtos em questão.
- 16 Segundo o § 18, primeiro parágrafo, da lei dos impostos especiais sobre o consumo, os produtos sujeitos a imposto especial de consumo noutro Estado-Membro que sejam transportados para a Finlândia por um particular a partir de outro Estado-Membro ficam isentos de impostos especiais sobre o consumo, desde que destinados ao uso pessoal desse particular.

Lei dos resíduos

- 17 À data dos factos relevantes, o estabelecimento de um sistema de recuperação operacional relativo às embalagens de bebidas e a inscrição no referido sistema eram abrangidos pela lei dos resíduos. Segundo o § 18 g, primeiro parágrafo, desta lei, o produtor, por exemplo, acondicionador ou importador, pode cumprir as suas obrigações associando-se a outros produtores e operadores constituindo uma associação ou uma fundação dotada de capacidade jurídica, como um agrupamento de produtores, filiando-se numa delas ou com elas celebrando um acordo.

- 18 O § 18 g, segundo parágrafo, da lei dos resíduos estabelece que as obrigações de um agrupamento de produtores devem ser repartidas de forma equitativa entre os produtores e outros eventuais operadores, tendo em conta a natureza e o âmbito das atividades, e de maneira a não criar entraves às trocas ou distorções de concorrência. O agrupamento de produtores aceita como associado ou contratante, nas mesmas condições que os produtores já integrados no agrupamento, os novos produtores que, devido à sua produção insignificante ou por qualquer outro motivo, não seja economicamente razoável assegurarem sozinhos a reutilização, a valorização ou qualquer outra forma de gestão de resíduos.

Lei do álcool

- 19 O § 1 da Lei n.º 1143/1994 do álcool (alkoholilaki, a seguir «lei do álcool») refere que o objetivo desta lei é o de prevenir os efeitos negativos das substâncias alcoólicas na sociedade, na vida social e na saúde através do controlo do consumo de álcool.
- 20 Segundo o § 8 da lei do álcool, é permitido importar sem autorização especial bebidas alcoólicas destinadas a consumo pessoal ou para fins comerciais ou profissionais; o regime da importação para fins de consumo pessoal é regulado no § 10 dessa lei. O § 8 da mesma lei precisa ainda que quem utilizar bebidas alcoólicas para fins comerciais ou profissionais carece, na sua atividade, de uma autorização especial para importar bebidas alcoólicas previstas na presente lei.
- 21 No que se refere à importação de bebidas alcoólicas para fins de consumo pessoal, que não está sujeita a autorização, o tribunal de reenvio salienta que, em diversas circulares e comunicações, as autoridades finlandesas precisaram que, quando um particular encomenda essas bebidas no estrangeiro, a propriedade dessas bebidas deve ser-lhe incontestavelmente transferida antes da importação das mesmas. A este respeito, é exigido que seja o autor da encomenda a transportar as bebidas alcoólicas, ou confie o transporte a um terceiro que não seja o vendedor.
- 22 O § 13, primeiro parágrafo, da lei do álcool dispõe que, salvo as exceções previstas no § 14 da mesma lei, a sociedade estatal de venda de álcool, denominada Alko Oy (a seguir «Alko»), tem o monopólio da venda a retalho de bebidas alcoólicas.
- 23 Segundo o § 13, segundo parágrafo, da lei do álcool, a Alko tem o direito de vender a retalho as bebidas alcoólicas referidas no primeiro parágrafo da mesma disposição unicamente em estabelecimentos de venda de bebidas alcoólicas autorizados pelas autoridades, que sejam adequados pela sua localização e permitam realizar eficazmente a sua fiscalização.
- 24 Nos termos do § 13, terceiro parágrafo, da lei do álcool, e sem prejuízo das disposições do segundo parágrafo da mesma disposição, a Alko pode efetuar a venda a retalho das bebidas alcoólicas por envio ao cliente ou ao comprador em conformidade com as disposições aprovadas por decreto.
- 25 O § 14 da lei do álcool prevê duas exceções ao monopólio da venda a retalho das bebidas alcoólicas pela Alko.
- 26 O § 14, primeiro parágrafo, da lei do álcool estabelece que as bebidas alcoólicas obtidas por fermentação e com o máximo de 4,7% em volume de álcool etílico podem ser vendidas a retalho não apenas pela Alko mas igualmente por qualquer pessoa que tenha uma autorização de venda a retalho emitida pela entidade competente.
- 27 Nos termos do segundo parágrafo do referido § 14, o comércio a retalho de bebidas alcoólicas obtidas por fermentação e que não excedam 13% em volume de álcool etílico pode ser exercido pela Alko mas igualmente por qualquer pessoa a quem a autoridade competente tenha autorizado o fabrico do produto em questão, segundo as condições fixadas pelo Ministério dos Assuntos Sociais e da Saúde.

- 28 O terceiro parágrafo dessa mesma disposição prevê que a autorização de venda a retalho de bebidas alcoólicas pode ser concedida a qualquer pessoa que preencha as condições necessárias e tenha a idoneidade exigida.
- 29 O § 14, quarto parágrafo, da lei do álcool precisa que a venda a retalho referida no primeiro e segundo parágrafos da mesma disposição só pode ser efetuada num ponto de venda autorizado pelas autoridades e que reúna as condições relativas à localização e ao espaço de venda, bem como ao funcionamento, e onde a venda seja organizada por forma a possibilitar uma fiscalização eficaz.

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 30 A EIG, cuja sede está situada na Estónia e que é controlada por V. Visnappu, criou um sítio na Internet denominado «www.alkotaxi.eu», através do qual os residentes na Finlândia podem comprar diversas marcas de bebidas alcoólicas com fraco teor alcoólico ou com forte teor alcoólico. Após pagamento, a EIG assegurava, a uma parte dos clientes, a entrega a domicílio a partir da Estónia para a Finlândia.
- 31 A EIG não declarou à Administração Aduaneira finlandesa a importação das bebidas alcoólicas, de modo que não foram cobrados impostos especiais sobre o consumo. A EIG não designou um representante fiscal nos termos do § 7, sétimo parágrafo, da lei dos impostos especiais sobre o consumo, o qual teria a possibilidade de pagar à Administração Aduaneira finlandesa os impostos especiais sobre o consumo sobre os produtos enviados para a Finlândia. A EIG também não declarou na alfândega os produtos a enviar nem prestou garantia relativamente ao pagamento dos direitos especiais sobre o consumo antes do envio dos produtos para a Finlândia. Além disso, a EIG também não pagou impostos especiais sobre o consumo sobre determinadas embalagens de bebidas relativas a unidades de acondicionamento. Por último, no que diz respeito à entrega ao comprador após a importação das bebidas alcoólicas, a EIG não dispunha de autorização de venda por grosso ou a retalho, nos termos do § 8 da lei do álcool.
- 32 Baseando-se nas investigações do procurador distrital, o Helsingin käräjäoikeus (Tribunal de Primeira Instância de Helsínquia) deu como provado que as atividades da EIG entre 24 de junho e 18 de agosto de 2009 conduziram à não cobrança dos impostos especiais sobre o consumo à importação para a Finlândia relativos a 4 507,30 litros de cerveja, 1 499,40 litros de cidra, 238,70 litros de vinho e 3 450,30 litros de bebidas espirituosas. Assim, no total, 23 144,89 foram subtraídos ao imposto especial de consumo sobre as bebidas alcoólicas e 5 233,52 euros ao imposto especial de consumo sobre determinadas embalagens de bebidas, num montante total acumulado de 28 378,40 euros.
- 33 O mesmo tribunal considerou também que V. Visnappu transportou os volumes de bebidas alcoólicas acima indicadas da Estónia para a Finlândia e que as vendeu na Finlândia. Por esta razão, condenou V. Visnappu a oito meses de prisão com pena suspensa por fraude fiscal grave e por delito de infração à lei do álcool. V. Visnappu foi igualmente condenado a pagar ao Estado finlandês o montante de 28 378,40 euros correspondentes a impostos não pagos, a que acresceram juros e uma indemnização das despesas processuais.
- 34 No quadro do seu recurso para o tribunal de reenvio, V. Visnappu pediu, por um lado, a anulação do processo penal e da sua condenação no pagamento de uma indemnização e, por outro lado, o reembolso das suas despesas processuais, acrescidas de juros. A título subsidiário, pediu ao tribunal de reenvio que submetesse um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça.
- 35 O tribunal de reenvio sublinha que a matéria de facto não foi contestada no recurso. Os clientes finlandeses encomendaram bebidas alcoólicas no sítio Internet da EIG e V. Visnappu, na qualidade de representante da EIG, entregou essas bebidas a uma parte dos clientes importando-as da Estónia com destino à Finlândia, não dispondo da autorização prevista no § 8, primeiro parágrafo, da lei do álcool.

A EIG, que não criou um sistema de reciclagem ou de reutilização das embalagens de bebidas nem se filiou num sistema desse tipo, não apresentou uma declaração na Administração Aduaneira quando as referidas bebidas alcoólicas chegaram ao destino, de modo que não foi cobrado nenhum imposto especial de consumo. No quadro do recurso, também não é contestado que V. Visnappu importou os volumes de bebidas alcoólicas constatadas pelo Helsingin käräjäoikeus e que se subtraiu aos impostos referidos na sentença do mesmo tribunal.

- 36 O tribunal de reenvio considera que a aplicação da legislação nacional no processo principal suscita várias questões de direito da União que podem distinguir-se consoante digam respeito, por um lado, à regulamentação do imposto especial de consumo sobre determinadas embalagens de bebidas ou, por outro, à exigência de autorização de venda a retalho para importação de bebidas alcoólicas destinadas à venda a retalho na Finlândia.
- 37 Nestas condições, o Helsingin hovioikeus (Tribunal de Segunda Instância de Helsínquia) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) Deve a questão da compatibilidade da legislação finlandesa relativa ao imposto sobre as embalagens de bebidas, segundo a qual este imposto é cobrado quando a embalagem não é abrangida por um sistema de devolução, ser examinada à luz do artigo 110.º TFUE, e não à luz do artigo 34.º TFUE? Deve o sistema de devolução em questão ser um sistema de depósito e devolução, no qual a empresa de embalagem ou o importador das bebidas, por si só ou através do método previsto na lei [dos] resíduos ou nas disposições legais correspondentes em vigor na [província de Ahvenanmaa, Finlândia], providencia a reutilização ou revalorização das embalagens de bebidas, de modo a que a embalagem seja reutilizada ou valorizada como matéria-prima[?]
 - 2) No caso de resposta afirmativa à primeira questão: a referida legislação é conforme com os artigos 1.º, n.º 1, 7.º e 15.º da Diretiva 94/62[...], se se considerar também o artigo 110.º TFUE?
 - 3) No caso de resposta negativa à primeira questão: a referida legislação é conforme com os artigos 1.º, n.º 1, 7.º e 15.º da Diretiva 94/62[...], se se considerar também o artigo 34.º TFUE?
 - 4) No caso de resposta negativa à terceira questão: a legislação finlandesa [já referida] deve considerar-se compatível com o artigo 36.º TFUE?
 - 5) Se um comprador finlandês tiver comprado, pela Internet ou através do comércio à distância, a um vendedor estabelecido noutro Estado-Membro, bebidas alcoólicas que o vendedor transporta para a Finlândia, pode considerar-se que a exigência de que quem utiliza bebidas alcoólicas para fins comerciais necessita de uma autorização especial de comércio a retalho para exercer a sua atividade respeitante às bebidas alcoólicas a importar diz respeito à existência de um monopólio ou faz parte do modo de funcionamento de um monopólio, de modo que o artigo 34.º TFUE não se opõe a essa exigência, antes devendo a mesma ser examinada à luz do artigo 37.º TFUE?
 - 6) No caso de resposta afirmativa à quinta questão: a exigência de autorização é conforme com as condições dos monopólios nacionais de natureza comercial estabelecidas pelo artigo 37.º TFUE?
 - 7) No caso de ser dada resposta negativa à quinta questão e se dever aplicar ao caso vertente o artigo 34.º TFUE: a legislação finlandesa segundo a qual, no caso de encomenda de bebidas alcoólicas no estrangeiro através da Internet ou através do comércio à distância, a importação das bebidas só é autorizada para consumo individual, se a própria pessoa que faz a encomenda ou um terceiro independente do vendedor tiver importado as bebidas alcoólicas, e segundo a qual de outro modo é exigida uma autorização em conformidade com a lei relativa ao álcool, é uma restrição quantitativa à importação ou uma medida de efeito equivalente, contrária ao artigo 34.º [TFUE]?

- 8) No caso de resposta afirmativa à questão anterior: essa legislação pode considerar-se justificada e proporcionada por razões de proteção da saúde e da vida das pessoas?»

Quanto às questões prejudiciais

- 38 Há que analisar separadamente a primeira a quarta questões, que dizem respeito à regulamentação do imposto sobre o consumo sobre determinadas embalagens de bebidas, e a quinta a oitava questões, que dizem respeito à exigência de autorização de venda a retalho de bebidas alcoólicas para a venda a retalho na Finlândia.

Quanto à primeira a quarta questões

- 39 Com a primeira a quarta questões, o tribunal de reenvio pergunta, em substância, se os artigos 34.º TFUE e 110.º TFUE, bem como os artigos 1.º, n.º 1, 7.º e 15.º da Diretiva 94/62, devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação de um Estado-Membro, como a que está em causa no processo principal, que cria um imposto especial de consumo sobre determinadas embalagens de bebidas, mas prevê uma isenção se as embalagens estiverem integradas num sistema de devolução operacional.

Quanto à aplicabilidade das disposições do Tratado

- 40 Uma vez que a primeira a quarta questões submetidas dizem respeito quer a disposições da Diretiva 94/62 quer a disposições do Tratado, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, qualquer medida nacional num domínio que tenha sido objeto de harmonização exaustiva à escala da União deve ser apreciada à luz das disposições desta medida de harmonização e não à luz das disposições do direito primário (acórdão UNIC e Uni.co.pel, C-95/14, EU:C:2015:492, n.º 33 e jurisprudência referida).
- 41 Por conseguinte, é necessário determinar a título liminar se a harmonização operada pelos artigos 1.º, n.º 1, 7.º e 15.º da Diretiva 94/62 tem caráter exaustivo.
- 42 Para este efeito, cabe ao Tribunal de Justiça interpretar aquelas disposições tendo em conta não apenas a sua letra mas igualmente o seu contexto e os objetivos prosseguidos pela regulamentação da qual fazem parte (acórdão UNIC e Uni.co.pel, C-95/14, EU:C:2015:492, n.º 35 e jurisprudência referida).
- 43 Segundo o seu artigo 1.º, n.º 1, a Diretiva 94/62 tem por objeto a harmonização das disposições nacionais respeitantes à gestão de embalagens e de resíduos de embalagens a fim de, por um lado, prevenir e reduzir o seu impacto no ambiente, em todos os Estados-Membros, assim como em países terceiros, assegurando assim um elevado nível de proteção do ambiente, e, por outro lado, garantir o funcionamento do mercado interno e evitar entraves ao comércio e distorções e restrições de concorrência na União.
- 44 O Tribunal de Justiça teve já o ensejo de declarar que o artigo 5.º da Diretiva 94/62 não procede a uma harmonização exaustiva dos sistemas nacionais destinados a promover a reutilização das embalagens (v., neste sentido, acórdãos Radlberger Getränkegesellschaft e S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, n.º 56, e Comissão/Alemanha, C-463/01, EU:C:2004:797, n.º 44). A este respeito, o Tribunal de Justiça salientou nomeadamente que o referido artigo 5.º só permite aos Estados-Membros favorecer os sistemas de reutilização de embalagens «nos termos do Tratado» (v. acórdãos Radlberger Getränkegesellschaft e S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, n.º 58, e Comissão/Alemanha, C-463/01, EU:C:2004:797, n.º 46).

- 45 Da mesma forma, o artigo 7.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 94/62 estabelece que os sistemas de recuperação e/ou de recolha e de reutilização ou de valorização se aplicam também aos produtos importados em condições não discriminatórias, incluindo as modalidades ou quaisquer tarifas de acesso aos sistemas e serão concebidos de modo a evitar entraves ao comércio ou distorções da concorrência, «nos termos do Tratado».
- 46 Assim, e à semelhança do seu artigo 5.º, também o artigo 7.º da Diretiva 94/62 não procede a uma harmonização exaustiva, mas remete para as disposições pertinentes do Tratado.
- 47 No que se refere ao artigo 15.º da Diretiva 94/62, este não procede a uma harmonização, mas habilita o Conselho a adotar instrumentos económicos destinados a promover o cumprimento dos objetivos definidos por esta diretiva ou, na falta dessas medidas, os Estados-Membros agem «em observância das obrigações decorrentes do Tratado». Assim, esta disposição exige igualmente a aplicação das disposições pertinentes do Tratado.
- 48 Resulta do exposto que a harmonização operada pelos artigos 1.º, n.º 1, 7.º e 15.º da Diretiva 94/62 não tem caráter exaustivo, como salientou o advogado-geral no n.º 75 das suas conclusões. Por conseguinte, as medidas nacionais que aplicam estes artigos devem ser apreciadas à luz não apenas das disposições desta diretiva mas igualmente das disposições do direito primário.

Quanto à aplicabilidade do artigo 34.º TFUE ou do artigo 110.º TFUE

- 49 Devendo as medidas nacionais que aplicam os artigos 1.º, n.º 1, 7.º e 15.º da Diretiva 94/62 ser apreciadas à luz das disposições pertinentes do direito primário, há que determinar se uma regulamentação que institui um imposto especial de consumo sobre determinadas embalagens de bebidas como a que está em causa no processo principal deve ser apreciada à luz do artigo 34.º TFUE e/ou do artigo 110.º TFUE. V. Visnappu, o Governo finlandês e a Comissão Europeia consideram que a regulamentação em apreço deve ser apreciada à luz do artigo 110.º TFUE.
- 50 O Tribunal de Justiça tem declarado reiteradamente que o âmbito de aplicação dos artigos 34.º TFUE e 110.º TFUE são mutuamente exclusivos. Com efeito, resulta de jurisprudência constante que o âmbito de aplicação do artigo 34.º TFUE não inclui os entraves previstos noutras disposições específicas e que os entraves de natureza fiscal referidos no artigo 110.º TFUE não se enquadram na interdição prevista no artigo 34.º TFUE (v., designadamente, acórdão Tatu, C-402/09, EU:C:2011:219, n.º 33).
- 51 Um encargo pecuniário constitui uma imposição interna, na aceção do artigo 110.º TFUE, se se incluir num regime geral de impostos internos que compreende sistematicamente categorias de produtos segundo critérios objetivos aplicados independentemente da origem ou do destino dos produtos (v., designadamente, acórdãos Koornstra, C-517/04, EU:C:2006:375, n.º 16, e Stadtgemeinde Frohnleiten e Gemeindebetriebe Frohnleiten, C-221/06, EU:C:2007:657, n.º 31).
- 52 No caso em apreço, resulta dos n.ºs 8 a 10 do presente acórdão que a regulamentação em causa no processo principal institui um imposto especial de consumo sobre determinadas embalagens de bebidas de 51 centimos de euro por litro de produto embalado, mas isenta desse imposto as embalagens de bebidas integradas num sistema de recuperação operacional.
- 53 Perante estas características, há que constatar, por um lado, que o imposto especial em causa no processo principal é um encargo pecuniário incluído num regime geral de impostos internos que compreende sistematicamente uma categoria de produtos, as embalagens de bebidas. A este respeito, o Tribunal de Justiça já declarou que os dejetos destinados a eliminação devem ser considerados produtos na aceção do artigo 110.º TFUE (acórdão Stadtgemeinde Frohnleiten e Gemeindebetriebe

Frohnleiten, C-221/06, EU:C:2007:657, n.ºs 36 a 38). Por conseguinte, um imposto especial de consumo que incide sobre determinadas embalagens de bebidas deve ser considerado um imposto que incide sobre produtos na aceção desta disposição.

- 54 Por outro lado, resulta da decisão de reenvio que este imposto especial de consumo incide sobre as embalagens de bebidas segundo critérios objetivos aplicados independentemente da sua origem ou do seu destino. Com efeito, este imposto especial de consumo incide quer sobre as embalagens de bebidas de origem nacional quer sobre as embalagens de bebidas importadas, quando essas embalagens não estiverem integradas num sistema de recuperação operacional.
- 55 Resulta do exposto que o imposto especial de consumo que incide sobre determinadas embalagens de bebidas como o que está em causa no processo principal constitui uma imposição interna na aceção do artigo 110.º TFUE. Em aplicação da jurisprudência recordada no n.º 50 do presente acórdão, tal imposto especial de consumo deve ser apreciado à luz do artigo 110.º TFUE, com exclusão do artigo 34.º TFUE.

Quanto à interpretação do artigo 110.º TFUE

- 56 O Governo finlandês e a Comissão consideram que a regulamentação que instituiu o imposto especial de consumo sobre determinadas embalagens de bebidas em causa no processo principal é conforme com o artigo 110.º TFUE. Pelo contrário, V. Visnappu sustenta que tal regulamentação é discriminatória e contrária ao artigo 110.º TFUE, uma vez que um vendedor que opera a partir de outro Estado-Membro não pode, na prática, filiar-se num sistema de recuperação operacional.
- 57 Segundo o artigo 110.º, primeiro parágrafo, TFUE, nenhum Estado-Membro fará incidir, direta ou indiretamente, sobre os produtos dos outros Estados-Membros imposições internas, qualquer que seja a sua natureza, superiores às que incidam, direta ou indiretamente, sobre produtos nacionais similares. Nos termos do segundo parágrafo desta disposição, nenhum Estado-Membro fará incidir sobre os produtos dos outros Estados-Membros imposições internas de modo a proteger indiretamente outras produções.
- 58 No processo principal, não resulta de nenhum elemento dos autos remetidos ao Tribunal de Justiça que a lei relativa ao imposto especial de consumo sobre determinadas embalagens de bebidas, em causa no processo principal, seja suscetível de proteger indiretamente produções nacionais que não sejam as embalagens de bebidas, na aceção do artigo 110.º, segundo parágrafo, TFUE. Por conseguinte, há que limitar a apreciação do Tribunal de Justiça ao primeiro parágrafo deste artigo e que analisar se a imposição que incide sobre as embalagens de bebidas importadas ao abrigo deste imposto especial de consumo é superior ao imposto que incide sobre as embalagens de bebidas de origem nacional.
- 59 Segundo jurisprudência assente, o artigo 110.º, primeiro parágrafo, TFUE é violado quando a imposição sobre o produto importado e a imposição sobre o produto nacional similar são calculadas de modo diferente e segundo modalidades diferentes que conduzem, embora apenas em certos casos, a uma tributação superior do produto importado. Assim, em aplicação da referida disposição, um imposto especial de consumo não deve onerar os produtos originários de outros Estados-Membros de forma mais pesada do que os produtos nacionais similares (acórdão Brzeziński, C-313/05, EU:C:2007:33, n.º 29 e jurisprudência referida).
- 60 No processo principal, o Governo finlandês e a Comissão salientam, com razão, que as modalidades de tributação do imposto especial de consumo que incide sobre determinadas embalagens de bebidas, concretamente, o seu montante, a base tributável e as condições de isenção, estão formuladas de forma igual para as embalagens de bebidas originárias de outros Estados-Membros e para os produtos nacionais similares. Por conseguinte, e como sublinhou o advogado-geral nos n.ºs 79 e 80 das suas

conclusões, nenhuma discriminação direta das embalagens de bebidas originárias de outros Estados-Membros, na aceção do artigo 110.º, primeiro parágrafo, TFUE, pode ser constatada neste caso.

- 61 No entanto, V. Visnappu alega que as condições definidas para se poder beneficiar da isenção em razão da integração das embalagens de bebidas num sistema de recuperação operacional são indiretamente discriminatórias, uma vez que um vendedor à distância que exerça comércio *online* a partir de outro Estado-Membro não poderá dela beneficiar.
- 62 Em apoio deste argumento, V. Visnappu afirma que a filiação num sistema de recuperação operacional constitui um custo proibitivo para um vendedor à distância que exerça o comércio *online* a partir de outro Estado-Membro, nomeadamente devido à obrigação de fazer constar certas menções nas embalagens de bebidas e à obrigação de prestar uma garantia e de ter de pagar uma joia de filiação. V. Visnappu acrescenta que a criação de um sistema próprio de recuperação operacional não é uma opção economicamente viável para uma pequena empresa de comércio *online*, devido aos custos fixos de exploração de um sistema desse tipo.
- 63 A este respeito, há que salientar que as dificuldades alegadas por V. Visnappu, mesmo se comprovadas, não atestariam a existência de uma diferença de tratamento entre as embalagens de bebidas originárias de outros Estados-Membros e os produtos nacionais similares, na aceção do artigo 110.º, primeiro parágrafo, TFUE. Com efeito, não poderia inferir-se das dificuldades defrontadas por um pequeno operador que exerce a venda à distância para se filiar num sistema de recuperação operacional, ou para criar um sistema desse tipo, que as embalagens de bebidas originárias de outros Estados-Membros são menos suscetíveis de beneficiar da isenção prevista no caso de integração num sistema desse tipo e estão, portanto, sujeitas a uma imposição mais pesada do que os produtos nacionais similares.
- 64 Aliás, como alegado pelo Governo finlandês na audiência e também salientado pelo advogado-geral n.ºs 89 a 91 das suas conclusões, essas dificuldades são idênticas para os pequenos operadores estabelecidos na Finlândia e para os estabelecidos em qualquer outro Estado-Membro.
- 65 Resulta do exposto que o artigo 110.º TFUE não se opõe a uma regulamentação nacional que institui um imposto especial de consumo sobre determinadas embalagens de bebidas como a que está em causa no processo principal.

Quanto à interpretação dos artigos 1.º, n.º 1, 7.º e 15.º da Diretiva 94/62

- 66 O tribunal de reenvio pergunta igualmente ao Tribunal de Justiça se os artigos 1.º, n.º 1, 7.º e 15.º da Diretiva 94/62 se opõem a uma regulamentação nacional, como a que está em causa no processo principal, que institui um imposto especial de consumo sobre determinadas embalagens de bebidas. O Governo finlandês e a Comissão sustentam que essa regulamentação é conforme com as disposições da Diretiva 94/62.
- 67 A título liminar, importa salientar que as embalagens de bebidas constituem «embalagens» na aceção do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 94/62, e entram assim no âmbito de aplicação desta diretiva em aplicação do artigo 2.º, n.º 1, da mesma.
- 68 Contudo, o Tribunal de Justiça constata que nenhuma das disposições dos artigos 1.º, n.º 1, 7.º e 15.º da Diretiva 94/62 se opõe a uma regulamentação, como a que está em causa no processo principal, que institui um imposto especial de consumo sobre determinadas embalagens de bebidas.

- 69 No que se refere mais particularmente ao artigo 7.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 94/62, esta disposição exige que os sistemas de recuperação, de recolha, de reutilização ou de valorização das embalagens utilizadas e/ou dos resíduos de embalagens aplicar-se-ão também aos produtos importados em condições não discriminatórias e serão concebidos de modo a evitar entraves ao comércio ou distorções da concorrência, nos termos do Tratado.
- 70 Contudo, há que salientar que esta obrigação diz respeito ao funcionamento desses sistemas e não ao de um regime de um imposto especial de consumo sobre determinadas embalagens de bebidas como o que está em causa no processo principal, relativamente ao qual se constatou, no n.º 63 do presente acórdão, que não implica nenhuma discriminação das embalagens de bebidas originárias de outros Estados-Membros.
- 71 Por outro lado, o Governo finlandês alegou a este respeito que, segundo o artigo 18.º g, segundo parágrafo, da lei dos resíduos, as obrigações de um agrupamento de produtores são repartidas equitativamente entre os produtores e outros eventuais operadores, tendo em conta a natureza e amplitude das operações, e de maneira a não criar entraves às trocas ou distorções de concorrência. Esta disposição obriga igualmente o agrupamento de produtores a aceitar como associado, societário ou contraente, nas mesmas condições que os produtores já integrados no agrupamento, os novos produtores cuja produção insignificante ou qualquer outro motivo torne economicamente pouco razoável assegurarem sozinhos a reutilização, a valorização ou qualquer outra forma de gestão dos resíduos.
- 72 No que se refere ao artigo 15.º da Diretiva 94/62, esta disposição permite ao Conselho adotar «instrumentos económicos destinados a promover o cumprimento dos objetivos da presente diretiva». Na falta de medidas adotadas pelo Conselho, esta disposição autoriza os Estados-Membros a adotar medidas destinadas a cumprir esses objetivos, «de acordo com os princípios que regulam a política de ambiente [da União], designadamente o princípio do ‘poluidor-pagador’, e em observância das obrigações decorrentes do Tratado».
- 73 Uma regulamentação que institui um imposto especial de consumo sobre determinadas embalagens de bebidas, como a que está em causa no processo principal, pode ser qualificada de medida adotada por um Estado-Membro e que visa a realização dos objetivos definidos pela Diretiva 94/62, na aceção do artigo 15.º da mesma. Com efeito, como afirmou o Governo finlandês, esta regulamentação incita os operadores a aderir a um sistema de recolha de embalagens de bebidas ou a criar o seu próprio sistema de recolha para se subtraírem ao pagamento deste imposto especial de consumo.
- 74 Em aplicação do artigo 15.º da Diretiva 94/62, tal medida deve ser adotada em conformidade com os princípios que regem a política da União no domínio do ambiente, entre os quais o princípio do «poluidor-pagador», e no respeito das obrigações decorrentes do Tratado. Ora, foi acertadamente que o Governo finlandês precisou, na audiência, que a regulamentação em causa no processo principal aplica o princípio do poluidor-pagador, uma vez que o imposto especial de consumo deve ser pago pelos operadores que não aderem a um sistema de recuperação das embalagens de bebidas. Além disso, já foi declarado que essa regulamentação é conforme com as obrigações decorrentes do artigo 110.º TFUE.
- 75 Resulta do exposto que os artigos 1.º, n.º 1, 7.º e 15.º da Diretiva 94/62 não se opõem a uma regulamentação que institui um imposto especial de consumo sobre determinadas embalagens de bebidas como a que está em causa no processo principal.
- 76 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à primeira a quarta questões que o artigo 110.º TFUE e os artigos 1.º, n.º 1, 7.º e 15.º da Diretiva 94/62 devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma regulamentação de um Estado-Membro, como a que está em

causa no processo principal, que institui um imposto especial de consumo sobre determinadas embalagens de bebidas, mas prevê uma isenção em caso de integração dessas embalagens num sistema de recuperação operacional.

Quanto à quinta a oitava questões

- 77 Com a quinta a oitava questões, o tribunal de reenvio pergunta, em substância, se os artigos 34.º TFUE, 36.º TFUE e 37.º TFUE devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação de um Estado-Membro, como a que está em causa no processo principal, em virtude da qual um vendedor estabelecido noutro Estado-Membro está submetido a uma exigência de autorização de venda a retalho para a importação de bebidas alcoólicas com vista à sua venda a retalho a consumidores residentes no primeiro Estado-Membro, quando esse vendedor assuma o transporte dessas bebidas ou confie o seu transporte a um terceiro.

Quanto à aplicabilidade do artigo 34.º TFUE ou do artigo 37.º TFUE

- 78 A título liminar, há que determinar se a exigência da autorização em causa no processo principal deve ser apreciada à luz do artigo 34.º TFUE ou do artigo 37.º TFUE.
- 79 Para este efeito, há que resumir o contexto regulamentar e factual do processo principal.
- 80 O § 13 da lei do álcool cria um monopólio de carácter comercial a que foi conferido um direito de exclusividade na venda a retalho de bebidas alcoólicas na Finlândia. Esse monopólio foi atribuído à Alko.
- 81 O § 14 da lei do álcool prevê duas exceções ao monopólio atribuído à Alko. Nos termos do primeiro parágrafo desta disposição, as bebidas alcoólicas obtidas por fermentação e com um máximo de 4,7% em volume de álcool etílico podem ser vendidas a retalho não apenas pela Alko mas também por qualquer pessoa que tenha obtido uma autorização de venda a retalho da autoridade competente. Nos termos do segundo parágrafo da mesma disposição, o comércio a retalho de bebidas alcoólicas obtidas por fermentação e que não excedam 13% em volume de álcool etílico pode ser exercido não apenas pela Alko mas igualmente por qualquer pessoa autorizada pela autoridade competente a fabricar o produto em questão de acordo com as condições fixadas pelo Ministério dos Assuntos Sociais e da Saúde.
- 82 Nos termos do § 8 da lei do álcool, qualquer pessoa que utilize bebidas alcoólicas para fins comerciais ou profissionais carece da autorização especial prevista nessa lei para a importação de bebidas alcoólicas para a atividade em questão. Segundo as observações do Governo finlandês, a autorização especial prevista no § 8 da lei do álcool pode, nomeadamente, consistir na autorização de venda a retalho prevista no § 14, primeiro parágrafo, da mesma lei.
- 83 No que se refere ao processo principal, não é contestado que nem a EIG nem V. Visnappu não dispunham da autorização de venda a retalho exigida pelos §§ 8 e 14 da lei do álcool para importar bebidas alcoólicas com vista à sua venda a retalho a consumidores residentes na Finlândia.
- 84 É à luz deste contexto que há que determinar se a exigência de autorização de venda a retalho para importação de bebidas alcoólicas com vista à sua venda a retalho a consumidores residentes na Finlândia, que está em causa no processo principal, deve ser apreciada à luz do artigo 34.º TFUE ou do artigo 37.º TFUE.
- 85 Segundo os Governos finlandês e norueguês, o regime de monopólio instituído pelo § 13 da lei do álcool deve ser apreciado à luz do artigo 37.º TFUE, ao passo que os regimes de autorização previstos no § 14 dessa mesma lei devem ser apreciados à luz do artigo 34.º TFUE. O Governo sueco e a

Comissão consideram que a exigência de autorização de venda a retalho em causa no processo principal deve ser apreciada à luz do artigo 37.º TFUE, ao passo que V. Visnappu considera que a mesma deve ser apreciada à luz do artigo 34.º TFUE.

- 86 Segundo jurisprudência constante, há que apreciar as regras relativas à existência e ao funcionamento de um monopólio à luz do disposto no artigo 37.º TFUE, especificamente aplicáveis ao exercício, por um monopólio nacional de natureza comercial, dos seus direitos de exclusividade (acórdãos Rosengren e o., C-170/04, EU:C:2007:313, n.º 17 e jurisprudência referida, e ANETT, C-456/10, EU:C:2012:241, n.º 22 e jurisprudência referida).
- 87 Em contrapartida, o efeito sobre as trocas no seio da União das outras disposições da legislação nacional que são destacáveis do funcionamento do monopólio, embora sobre ele tenham influência, deve ser apreciado à luz do artigo 34.º TFUE (acórdãos Rosengren e o., C-170/04, EU:C:2007:313, n.º 18 e jurisprudência referida, e ANETT, C-456/10, EU:C:2012:241, n.º 23 e jurisprudência referida).
- 88 É necessário verificar, em aplicação desta jurisprudência, se a exigência de autorização de venda a retalho para a importação de bebidas alcoólicas com vista à sua venda a retalho a consumidores residentes na Finlândia, que é objeto da quinta a oitava questões, constitui uma regra relativa à existência e ao funcionamento do monopólio ou é uma regra destacável do funcionamento do monopólio.
- 89 A função específica atribuída ao monopólio pelo § 13 da lei do álcool é a de reservar a exclusividade de venda a retalho de bebidas alcoólicas na Finlândia. Contudo, é excluída dos direitos de exclusividade da Alko a venda a retalho das duas categorias de bebidas alcoólicas objeto das exceções previstas no § 14 da lei do álcool, venda que pode ser praticada por qualquer pessoa devidamente autorizada.
- 90 Resulta do exposto que o regime de monopólio instituído pelo § 13 da lei do álcool deve ser examinado à luz do artigo 37.º TFUE, na medida em que cria regras relativas à existência e ao funcionamento de um monopólio nacional de carácter comercial.
- 91 Em contrapartida, os dois regimes de autorização previstos no § 14 da lei do álcool não regulam o funcionamento monopólio atribuído à Alko ou o exercício dos seus direitos de exclusividade, na aceção da jurisprudência referida, uma vez que preveem o direito de pessoas diferentes da Alko, devidamente autorizadas, venderem a retalho determinadas categorias de bebidas alcoólicas. Por conseguinte, estes dois regimes de autorização são destacáveis do funcionamento do monopólio atribuído à Alko e devem ser apreciados à luz do artigo 34.º TFUE, como acertadamente sustentaram os Governos finlandês e norueguês.
- 92 Ora, a quinta a oitava questões submetidas pelo tribunal de reenvio têm expressamente por objeto a exigência de autorização de venda a retalho imposta, no processo principal, a V. Visnappu. Essa exigência de autorização enquadra-se necessariamente no § 14 da lei do álcool e, portanto, deve ser apreciada à luz do artigo 34.º TFUE e não à luz do artigo 37.º TFUE.
- 93 Todavia, com base na matéria de facto constante da decisão de reenvio e resumida no n.º 32 do presente acórdão, afigura-se que algumas das bebidas alcoólicas importadas por V. Visnappu, designadamente bebidas espirituosas, não estavam abrangidas pelos dois regimes de autorização previstos no § 14 dessa lei e, portanto, estavam abrangidas apenas pelo monopólio de venda a retalho atribuído à Alko nos termos do § 13 dessa mesma lei.
- 94 A este respeito, importa pois recordar que, não exigindo embora a abolição total dos monopólios nacionais de carácter comercial, o artigo 37.º TFUE impõe a sua adaptação de forma a que seja assegurada a exclusão de toda e qualquer discriminação entre nacionais de Estados-Membros, quanto às condições de abastecimento e de escoamento (acórdãos Franzén, C-189/95, EU:C:1997:504, n.º 38 e jurisprudência referida, e Hanner, C-438/02, EU:C:2005:332, n.º 34 e jurisprudência referida).

- 95 Assim, o artigo 37.º TFUE exige que a organização e o funcionamento do monopólio sejam adaptados 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, e que a concorrência entre as economias dos Estados-Membros não seja falseada (acórdão Franzén, C-189/95, EU:C:1997:504, n.º 40).
- 96 Não constando dos autos remetidos ao Tribunal de Justiça informações suficientes a este respeito, cabe ao tribunal de reenvio verificar se o monopólio de venda a retalho de bebidas alcoólicas atribuído à Alko nos termos do § 13 da lei do álcool preenche as condições acima recordadas.

Quanto à existência de uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa à importação na aceção do artigo 34.º TFUE

- 97 Tendo em conta o exposto, há que examinar se uma regulamentação de um Estado-Membro, como a que está em causa no processo principal, em virtude da qual um vendedor estabelecido noutro Estado-Membro está submetido a uma exigência de autorização de venda a retalho para a importação de bebidas alcoólicas com vista à sua venda a retalho a consumidores residentes no primeiro Estado-Membro, quando esse vendedor assegura o transporte das bebidas ou entrega o seu transporte a um terceiro, constitui uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa à importação na aceção do artigo 34.º TFUE.
- 98 Segundo jurisprudência constante, a proibição de medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas, prevista no 34.º TFUE, aplica-se a qualquer regulamentação dos Estados-Membros suscetível de entravar direta ou indiretamente, atual ou potencialmente, o comércio entre os Estados-Membros (v., designadamente, acórdãos Dassonville, 8/74, EU:C:1974:82, n.º 5, e Rosengren e o., C-170/04, EU:C:2007:313, n.º 32).
- 99 Atendendo a esta jurisprudência, há que constatar que a exigência de uma autorização de venda a retalho para a importação de bebidas alcoólicas, como a que está em causa no processo principal, impede os operadores estabelecidos noutros Estados-Membros de importarem livremente bebidas alcoólicas para a Finlândia com vista à sua venda a retalho.
- 100 Em especial, as disposições pertinentes da regulamentação nacional impõem várias condições para obter a autorização de venda a retalho em causa no processo principal. Por um lado, o § 14, terceiro parágrafo, da lei do álcool dispõe que a autorização de venda a retalho de bebidas alcoólicas pode ser concedida a qualquer pessoa que preencha as condições necessárias e tenha a idoneidade exigida.
- 101 Por outro lado, o § 14, quarto parágrafo, da lei do álcool precisa que a venda a retalho referida no primeiro e segundo parágrafos dessa disposição apenas pode ser efetuada num ponto de venda autorizado pelas autoridades e que cumpra as condições relativas à localização do local de venda assim como ao funcionamento e onde a venda seja organizada por forma a tornar possível uma fiscalização eficaz.
- 102 Nestas condições, a exigência de autorização de venda a retalho para a importação de bebidas alcoólicas com vista à sua venda a retalho a consumidores finlandeses, em causa no processo principal, é suscetível de entravar o comércio entre os Estados-Membros na aceção da jurisprudência referida, na medida em que impede os operadores estabelecidos noutros Estados-Membros de importarem livremente bebidas alcoólicas para a Finlândia com vista à sua venda a retalho.
- 103 É certo que o Tribunal de Justiça precisou que disposições nacionais que limitam ou proíbem determinadas modalidades de venda que, por um lado, se apliquem a todos os operadores interessados que exerçam a sua atividade no território nacional e, por outro, afetem da mesma forma,

tanto de direito como de facto, a comercialização dos produtos nacionais e dos provenientes de outros Estados-Membros não são de molde a entravar direta ou indiretamente, atual ou potencialmente, o comércio entre os Estados-Membros, na aceção da jurisprudência inaugurada pelo acórdão Dassonville (8/74, EU:C:1974:82) (v., designadamente, acórdãos Keck e Mithouard, C-267/91 e C-268/91, EU:C:1993:905, n.º 16, e Ahokainen e Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, n.º 19).

- 104 Contudo, a exigência de autorização de venda a retalho em causa no processo principal não preenche a primeira condição estabelecida pelo Tribunal de Justiça no acórdão Keck e Mithouard (C-267/91 e C-268/91, EU:C:1993:905, n.º 16), segundo a qual as disposições nacionais em causa se devem aplicar a todos os operadores em questão que exerçam a sua atividade no território nacional.
- 105 No que diz respeito, por um lado, à exigência de autorização de venda a retalho prevista no primeiro parágrafo do § 14 da lei do álcool, o Tribunal de Justiça constata que a mesma não se aplica a todos os operadores em causa que exercem a sua atividade no território nacional. Com efeito, a Alko detém o direito de vender a retalho todos os tipos de bebidas alcoólicas, incluindo as previstas no § 14 da lei do álcool, em virtude de uma disposição legislativa, concretamente o § 13 da lei do álcool. Assim, a Alko não está obrigada a obter uma autorização de venda a retalho das autoridades competentes em condições análogas às estabelecidas no terceiro parágrafo do § 14 da lei do álcool.
- 106 Por outro lado, a autorização de venda a retalho prevista no segundo parágrafo do § 14 da lei do álcool só é acessível aos produtores de bebidas alcoólicas estabelecidos na Finlândia, com exclusão dos produtores estabelecidos noutros Estados-Membros.
- 107 Por conseguinte, a exigência de autorização de venda a retalho para a importação de bebidas alcoólicas com vista à sua venda a retalho a consumidores finlandeses, em causa no processo principal, não cumpre a primeira condição estabelecida no acórdão Keck e Mithouard (C-267/91 e C-268/91, EU:C:1993:905, n.º 16), de forma que não é necessário examinar se essa exigência afeta, da mesma maneira, de direito e de facto, a comercialização dos produtos nacionais e dos produtos provenientes de outros Estados-Membros.
- 108 Atendendo ao exposto, há que declarar que uma regulamentação de um Estado-Membro, como a que está em causa no processo principal, em virtude da qual um vendedor estabelecido noutro Estado-Membro está submetido à exigência de autorização de venda a retalho para a importação de bebidas alcoólicas com vista à sua venda a retalho a consumidores residentes no primeiro Estado-Membro, quando esse vendedor assegure o transporte dessas bebidas ou confie o seu transporte a um terceiro, constitui uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa à importação na aceção do artigo 34.º TFUE.

Quanto à existência de justificação na aceção do artigo 36.º TFUE

- 109 Segundo o artigo 36.º TFUE, as disposições dos artigos 34.º TFUE e 35.º TFUE são aplicáveis sem prejuízo das proibições ou restrições à importação, exportação ou trânsito justificadas por razões de moralidade pública, ordem pública e segurança pública; de proteção da saúde e da vida das pessoas e animais ou de preservação das plantas; de proteção do património nacional de valor artístico, histórico ou arqueológico; ou de proteção da propriedade industrial e comercial. Todavia, tais proibições ou restrições não devem constituir nem um meio de discriminação arbitrária nem qualquer restrição dissimulada ao comércio entre os Estados-Membros.
- 110 Segundo jurisprudência constante, um entrave à livre circulação de mercadorias pode ser justificado por uma das razões de interesse geral enumeradas no artigo 36.º TFUE ou por exigências imperativas. Em ambos os casos, a medida nacional deve ser adequada para garantir a realização do objetivo prosseguido e não ultrapassar o necessário para atingir esse objetivo (v., designadamente, acórdão Ker-Optika, C-108/09, EU:C:2010:725, n.º 57 e jurisprudência referida).

- 111 Os Governos finlandês, sueco e norueguês, ao invés de V. Visnappu, consideram que a exigência de autorização de venda a retalho imposta a um vendedor estabelecido noutro Estado-Membro para a importação de bebidas alcoólicas com vista à sua venda a retalho a consumidores residentes no território nacional, quando esse vendedor assegura o transporte dessas bebidas ou entrega o seu transporte a um terceiro, é justificada pelo objetivo de proteção da saúde e da vida das pessoas mencionado no artigo 36.º TFUE. O Governo finlandês alega, nomeadamente, que o objetivo da lei do álcool, como resulta do seu § 1, é o de orientar o consumo de álcool de maneira a prevenir os efeitos prejudiciais causados à saúde das pessoas e à sociedade por substâncias alcoólicas através da instituição de um regime de monopólio e de licenciamento no estágio da venda a retalho.
- 112 No que toca mais especificamente ao § 14 da lei do álcool, resulta desta disposição que a autorização de venda a retalho só pode ser emitida a uma pessoa que preencha as condições necessárias e que tenha a idoneidade exigida em aplicação do terceiro parágrafo dessa disposição, e que a venda a retalho só pode ser praticada num ponto de venda autorizado pelas autoridades e onde a venda seja organizada por forma a tornar possível uma fiscalização eficaz, nos termos do quarto parágrafo da mesma disposição.
- 113 A este respeito, o Governo finlandês alega que o regime de autorização de venda a retalho permite controlar o respeito pelos retalhistas das disposições que regulam a venda de bebidas alcoólicas, designadamente a obrigação de vender unicamente entre as 7 horas da manhã e as 9 horas da noite, a proibição de venda a menores de 18 anos e a proibição de venda a pessoas em estado de embriaguez.
- 114 O mesmo governo sustenta, também, que o nível de proteção da saúde e da ordem públicas que a política finlandesa em matéria de álcool se propõe como objetivo não pode ser atingido por meios menos restritivos do que a sujeição da venda a retalho a uma autorização prévia ou ao direito exclusivo de monopólio. Com efeito, permitir aos vendedores estabelecidos noutros Estados-Membros vender e transportar livremente bebidas alcoólicas para os residentes finlandeses daria origem a um novo canal de distribuição dessas bebidas que não estaria sujeito a nenhum controlo por parte das autoridades competentes.
- 115 O Tribunal de Justiça já declarou que uma regulamentação que tem por objetivo orientar o consumo de álcool de forma a prevenir os efeitos prejudiciais causados à saúde das pessoas e à sociedade pelas substâncias alcoólicas, e que, assim, procura combater o abuso do álcool, responde a preocupações de saúde e ordem públicas reconhecidas pelo artigo 36.º TFUE (acórdãos Ahokainen e Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, n.º 28, e Rosengren e o., C-170/04, EU:C:2007:313, n.º 40).
- 116 Para que preocupações de saúde e ordem públicas possam justificar um entrave como o que implica um sistema de autorização prévia como o que está em causa no processo principal, é necessário no entanto que a medida seja proporcional ao objetivo a atingir e não constitua um meio de discriminação arbitrária nem uma restrição dissimulada ao comércio entre os Estados-Membros (acórdão Ahokainen e Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, n.º 29; v., também, neste sentido, acórdão Rosengren e o., C-170/04, EU:C:2007:313, n.ºs 41 e 43).
- 117 Em primeiro lugar, no que se refere ao carácter proporcional da medida, e tratando-se de uma exceção ao princípio da livre circulação de mercadorias, cabe às autoridades nacionais demonstrar que a sua regulamentação é necessária para realizar o objetivo invocado e que esse objetivo não poderá ser atingido com proibições ou limitações de menor envergadura ou com menor afetação do comércio intracomunitário (v., neste sentido, acórdãos Ahokainen e Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, n.º 31, e Rosengren e o., C-170/04, EU:C:2007:313, n.º 50 e jurisprudência referida).
- 118 Todavia, se a referida medida fizer parte do domínio da saúde pública, importa ter em conta que a saúde e a vida das pessoas ocupam o primeiro lugar entre os bens e interesses protegidos pelo Tratado e que cabe aos Estados-Membros decidir o nível a que pretendem assegurar a proteção da saúde pública, bem como o modo como esse nível deve ser alcançado. Dado que o mesmo pode

variar de um Estado-Membro para outro, há que reconhecer aos Estados-Membros uma margem de apreciação (acórdão Ker-Optika, C-108/09, EU:C:2010:725, n.º 58 e jurisprudência referida, e, neste sentido, acórdão Ahokainen e Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, n.ºs 32 e 33).

- 119 No caso em apreço, o controlo da proporcionalidade e da necessidade das medidas tomadas implica uma análise das circunstâncias de facto e de direito que caracterizam a situação na Finlândia que o tribunal de reenvio está em melhores condições de efetuar do que o Tribunal de Justiça. Cabe, pois, ao tribunal de reenvio verificar, baseando-se nos elementos de facto e de direito de que dispõe, se o sistema de autorização prévia em causa no processo principal é adequado a garantir o objetivo da proteção da saúde e da ordem públicas, e se esse objetivo pode ser atingido com uma efetividade de nível pelo menos equivalente através de medidas menos restritivas (v., neste sentido, acórdãos Ahokainen e Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, n.ºs 37, 38 e jurisprudência referida, e Rosengren e o., C-170/04, EU:C:2007:313, n.º 55).
- 120 A este respeito, importa salientar em especial que o quarto parágrafo do § 14 da lei do álcool institui a obrigação de efetuar a venda a retalho em pontos de venda autorizados. Como confirmou o Governo finlandês na audiência, essa obrigação proíbe as pessoas autorizadas nos termos do primeiro ou segundo parágrafos do § 14 da lei do álcool de praticarem a venda a distância de bebidas alcoólicas, quando asseguram o transporte dessa bebidas ou entregam o seu transporte a um terceiro.
- 121 Embora a Alko esteja, em princípio, igualmente obrigada a efetuar a venda a retalho num ponto de venda autorizado, nos termos do segundo parágrafo do § 13 da lei do álcool, decorre contudo do terceiro parágrafo do § 13 da mesma lei que a Alko pode efetuar a venda a retalho de bebidas alcoólicas enviando-as ao cliente ou ao comprador em conformidade com as disposições do decreto. Inquirido sobre este ponto na audiência, o Governo finlandês confirmou que, em certos casos, a Alko tem efetivamente o direito de efetuar a venda de bebidas alcoólicas por correspondência.
- 122 Nestas condições, incumbe ao tribunal de reenvio verificar, nomeadamente, se o objetivo de permitir às autoridades competentes controlar o cumprimento das disposições que regulam a venda de bebidas alcoólicas, como a obrigação de vender unicamente entre as 7 horas da manhã e as 9 horas da noite, a proibição de venda a menores de 18 anos e a proibição de venda a pessoas em estado de embriaguez, poderia ser realizado com um nível de efetividade ao menos equivalente por um sistema de autorização que não exigisse que a venda a retalho de bebidas alcoólicas só pode ser efetuada em pontos de venda autorizados pelas autoridades.
- 123 Em segundo lugar, para que preocupações de saúde e de ordem públicas possam justificar uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa à importação na aceção do artigo 34.º TFUE, como a exigência de autorização de venda a retalho em causa no processo principal, é também necessário que essa exigência de autorização não constitua um meio de discriminação arbitrária nem uma restrição dissimulada no comércio entre os Estados-Membros, como exige o artigo 36.º TFUE (v., neste sentido, acórdãos Ahokainen e Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, n.º 29, e Rosengren e o., C-170/04, EU:C:2007:313, n.º 41).
- 124 A este respeito, no que se refere ao regime de autorização de venda a retalho estabelecido no primeiro parágrafo do § 14 da lei do álcool, que abrange as bebidas alcoólicas obtidas por fermentação e com o máximo de 4,7% em volume de álcool etílico, nenhum elemento de que o Tribunal de Justiça dispõe permite pensar que os motivos de saúde e de ordem públicas invocados pelas autoridades finlandesas foram desviados do seu fim e utilizados por forma a estabelecer discriminações relativamente a produtos originários de outros Estados-Membros ou a proteger indiretamente determinadas produções nacionais (v., neste sentido, acórdãos Ahokainen e Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, n.º 30, e Rosengren e o., C-170/04, EU:C:2007:313, n.º 42).

- 125 No que diz respeito ao regime de autorização de venda a retalho estabelecido no segundo parágrafo do § 14 da lei do álcool, que permite aos produtores de bebidas alcoólicas vender a sua produção própria com a condição de a mesma ser obtida por fermentação e não exceder 13% em volume de álcool etílico, o Tribunal de Justiça salientou já que este regime só é acessível aos produtores estabelecidos na Finlândia, com exclusão dos produtores estabelecidos nos outros Estados-Membros.
- 126 Ao reservar o benefício desta derrogação apenas para os fabricantes estabelecidos na Finlândia, esta disposição poderia ter por efeito proteger a produção nacional de bebidas alcoólicas obtidas por fermentação e com o máximo de 13% em volume de álcool etílico. A existência desse efeito não é, no entanto, suficiente para provar que os motivos de saúde e ordem públicas invocados pelas autoridades finlandesas foram desviados dos seus fins e utilizados por forma a estabelecer discriminações relativamente a produtos originários de outros Estados-Membros ou a proteger indiretamente determinadas produções nacionais, na aceção do artigo 36.º TFUE e da jurisprudência já referida.
- 127 Inquirido a este respeito na audiência, o Governo finlandês precisou que este regime de autorização prossegue, para além dos motivos de saúde e ordem públicas, anteriormente evocados, um motivo de promoção do turismo, na medida em que ele é apto a permitir a um número limitado de produtores de bebidas alcoólicas estabelecidos na Finlândia que utilizam métodos tradicionais e artesanais vender a sua produção no local dessa mesma produção. O mesmo governo citou, a título de exemplo, certos vinhos de bagas, produzidos em explorações situadas em território finlandês que os consumidores podem comprar no próprio local de produção. O mesmo governo acrescentou que não é da sua competência autorizar os produtores de bebidas alcoólicas estabelecidos noutros Estados-Membros a vender a sua produção no próprio local de produção, o qual se situa, por definição, fora do território finlandês.
- 128 Cabe ao tribunal de reenvio apreciar, com base em todos os elementos de facto e de direito pertinentes, e nomeadamente no carácter limitado, tradicional e artesanal da produção nacional que beneficia dessa derrogação alegado pelo Governo finlandês nas suas observações apresentadas ao Tribunal de Justiça, se os motivos de saúde e de ordem públicas invocados pelas autoridades finlandesas foram desviados do seu fim e utilizados por forma a estabelecer discriminações relativamente aos produtos originários de outros Estados-Membros ou a proteger indiretamente determinadas produções nacionais, na aceção do artigo 36.º TFUE.
- 129 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à quinta a oitava questões que os artigos 34.º TFUE e 36.º TFUE devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma regulamentação de um Estado-Membro, como a que está em causa no processo principal, nos termos da qual um vendedor estabelecido noutro Estado-Membro está sujeito a uma exigência de autorização de venda a retalho para a importação de bebidas alcoólicas com vista à sua venda a retalho a consumidores residentes no primeiro Estado-Membro, quando esse vendedor assegura o transporte dessas bebidas ou entrega o seu transporte a um terceiro, na medida em que essa regulamentação seja adequada a garantir a realização do objetivo prosseguido, no caso concreto a proteção da saúde e da ordem públicas, que esse objetivo não possa ser atingido com um nível de efetividade pelo menos equivalente através de medidas menos restritivas e que essa regulamentação não constitua um meio de discriminação arbitrária nem uma restrição dissimulada no comércio entre os Estados-Membros, o que cabe ao tribunal de reenvio verificar.

Quanto às despesas

- 130 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Quinta Secção) declara:

- 1) O artigo 110.º TFUE e os artigos 1.º, n.º 1, 7.º e 15.º da Diretiva 94/62/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 1994, relativa a embalagens e resíduos de embalagens, devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma regulamentação de um Estado-Membro, como a que está em causa no processo principal, que institui um imposto especial de consumo sobre determinadas embalagens de bebidas, mas prevê uma isenção em caso de integração dessas embalagens num sistema de recuperação operacional.
- 2) Os artigos 34.º TFUE e 36.º TFUE devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma regulamentação de um Estado-Membro, como a que está em causa no processo principal, nos termos da qual um vendedor estabelecido noutro Estado-Membro está sujeito a uma exigência de autorização de venda a retalho para a importação de bebidas alcoólicas com vista à sua venda a retalho a consumidores residentes no primeiro Estado-Membro, quando esse vendedor assegura o transporte dessas bebidas ou entrega o seu transporte a um terceiro, na medida em que essa regulamentação seja adequada a garantir a realização do objetivo prosseguido, no caso concreto a proteção da saúde e da ordem públicas, que esse objetivo não possa ser atingido com um nível de efetividade pelo menos equivalente através de medidas menos restritivas e que essa regulamentação não constitua um meio de discriminação arbitrária nem uma restrição dissimulada no comércio entre os Estados-Membros, o que cabe ao tribunal de reenvio verificar.

Assinaturas