ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
25 de Julho de 1991 *

Nos processos apensos C-1/90 e C-176/90,

que têm por objecto pedidos dirigidos ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, pelo Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, destinados a obter, nos processos pendentes neste órgão jurisdicional entre

Aragonesa de Publicidad Exterior SA

e

Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalitat de Cataluña,

e entre

Publivía SAE

e

Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalitat de Cataluña,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação dos artigos 30.° e 36.° do Tratado CEE,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: O. Due, presidente, G. F. Mancini, T. F. O'Higgins e G. C. Rodríguez Iglesias, presidentes de secção, Sir Gordon Slynn, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse e M. Zuleeg, juízes,

advogado-geral: W. Van Gerven
secretário: D. Louterman, administradora principal

* Língua do processo: espanhol.

vistas as observações escritas apresentadas:

— no processo C-1/90:

— em representação da demandante no processo principal, por Juan Pascual Planas e Joaquín Masramón Fontanals, advogados no foro de Barcelona, e Jaime Gassó i Espina, solicitador em Barcelona;

— em representação do demandado no processo principal, por Marta Moix i Puig, advogada no serviço do contencioso do Gabinete Jurídico Central da Generalitat de Cataluña, na qualidade de agente;

— em representação do Governo belga, por R. van Havere, inspector chefe, director no Ministério dos Negócios Estrangeiros, do Comércio Externo e da Cooperação para o Desenvolvimento, na qualidade de agente;

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Blanca Rodríguez Galindo, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente;

— no processo C-176/90:

— em representação da demandante no processo principal, por Eduardo Vivancos Comes e Enrique Vendrell Santiveri, advogados no foro de Barcelona, e Araceli García Gómez, solicitadora em Barcelona;

— em representação do demandado no processo principal, por Mercè Corretja i Torrens, advogada no serviço do contencioso do Gabinete Jurídico Central da Generalitat de Cataluña, na qualidade de agente;

— em representação do Governo do Reino Unido, por Hussein A. Kaya, do Treasury Solicitor's Department, na qualidade de agente;

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Blanca Rodríguez Galindo, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente;

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das demandantes no processo principal, representadas por Juan Pascual Planas, Joaquín Masramón Fontanals, Enrique Vendrell Santiveri e Josep Moltó Darner, advogados no foro de Barcelona, e da Comissão das Comunidades Europeias, na audiência de 24 de Abril de 1991,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 11 de Junho de 1991,

profere o presente

Acórdão

1 Por decisão de 7 de Novembro de 1989, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 2 de Janeiro de 1990, rectificada por decisão de 8 de Janeiro de 1990, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 5 de Fevereiro seguinte e por decisão de 29 de Novembro de 1989, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 7 de Junho de 1990, rectificada por decisão de 28 de Junho de 1990, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 12 de Julho seguinte, o Tribunal Superior de Justicia de Cataluña apresentou, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, três questões prejudiciais sobre a interpretação dos artigos 30.° e 36.° do Tratado CEE.

2 Estas questões foram apresentadas no âmbito de litígios que opõem, por um lado, a sociedade Aragonesa de Publicidad Exterior e, por outro, a sociedade Publivía, que exploram painéis de publicidade, ao Departamento de Sanidad y Seguridad Social (Ministério da Saúde e da Segurança Social) da Comunidade Autónoma da Catalunha.

3 Resulta dos autos que foram aplicadas a estas sociedades coimas por terem infringido as disposições da Lei n.° 20/85, de 25 de Julho de 1985, do Parlamento da Comunidade Autónoma da Catalunha, relativa à prevenção e assistência em matéria de substâncias susceptíveis de criar dependência (DOG n.° 572 de 7. 8. 1985, p. 465), que proíbem, no território dessa Comunidade Autónoma, a publicidade de bebidas alcoólicas que contenham mais de 23° centesimais de álcool, nos meios de comunicação social, nas ruas e estradas, com excepção dos sinais indicativos dos centros de produção e de venda, nos cinemas e nos meios de transporte públicos.

4 As sociedades Aragonesa de Publicidad Exterior e Publivía interpuseram recursos perante o Tribunal Superior de Justicia de Cataluña contra as decisões que lhes aplicaram as coimas. Perante esse órgão jurisdicional, alegaram, nomeadamente, que a lei catalã que serve de fundamento à decisão era contrária ao artigo 30.° do Tratado na medida em que, através das restrições de publicidade que impunha, afectava as possibilidades de comercialização de bebidas provenientes, na sua maior parte, de outros Estados-membros.

5 Foi nestas condições que o Tribunal Superior de Justicia decidiu suspender a instância até que o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias se pronuncie a título prejudicial sobre as seguintes questões:

«1) A lei de um Estado-membro (ou, neste caso, de um parlamento de uma comunidade autónoma de um Estado-membro competente, segundo a legislação interna, para legislar sobre determinadas matérias) que proíbe, no âmbito da sua competência territorial, a publicidade de bebidas alcoólicas com mais de 23° em: a) meios de comunicação social, b) via pública, com excepção dos sinais indicativos dos centros de produção e comercialização, c) cinemas, d) transportes públicos, constitui uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa à importação na acepção do artigo 30.° do Tratado CEE?

2) No caso de resposta afirmativa, a primeira frase do artigo 36.° do Tratado CEE deve ser entendida no sentido de que o Estado-membro pode legalmente proibir parcialmente a publicidade de bebidas alcoólicas com mais de 23°, com fundamento na protecção da saúde das pessoas nos termos da lei interna?

3) Uma proibição por razões de saúde pública como a precedente pode constituir um meio de discriminação arbitrária ou uma restrição dissimulada do comércio entre os Estados-membros?»

6 Para mais ampla exposição dos factos do processo principal, da tramitação processual, bem como das observações escritas apresentadas ao Tribunal, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos do processo apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação da decisão do Tribunal.

7 Através destas três questões prejudiciais, que convém examinar conjuntamente, o órgão jurisdicional nacional pretende saber se os artigos 30.° e 36.° do Tratado CEE se opõem a uma regulamentação do tipo da lei em causa no litígio no processo principal que proíbe, nos casos que especifica, a publicidade de bebidas com mais de 23° de álcool.

8 Em primeiro lugar, convém salientar que o artigo 30.° do Tratado pode aplicar-se às medidas adoptadas, nomeadamente, por todas as autoridades dos Estados-membros, quer se trate de autoridades do poder central, das autoridades de um estado federado ou de outras autoridades territoriais.

9 Nos termos do artigo 30.° do Tratado, «são proibidas, entre os Estados-membros, as restrições quantitativas à importação, bem como todas as medidas de efeito equivalente». De acordo com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, constitui uma medida de efeito equivalente qualquer medida susceptível de dificultar, directa ou indirectamente, actual ou potencialmente, o comércio intracomunitário.

10 Como o Tribunal já decidiu, entre outros, no acórdão de 7 de Março de 1990, GB-INNO-BM, n.° 7 (C-362/88, Colect., p. I-667), uma legislação que limite ou proíba certas formas de publicidade e certos meios de promoção de vendas, embora não condicione directamente as importações, é, no entanto, susceptível de restringir o seu volume pelo facto de afectar as possibilidades de comercialização relativamente aos produtos importados.

11 Deste modo, uma legislação nacional que, como a que está em causa no processo principal, proíbe em certos locais a publicidade de bebidas alcoólicas com um teor alcoólico superior a 23°, pode constituir um obstáculo às importações provenientes doutros Estados-membros e deve, assim, ser considerada, em princípio, uma medida de efeito equivalente, na acepção do artigo 30.°

12 Todavia, nas suas observações perante o Tribunal de Justiça, a Comissão sustenta que tal legislação, indistintamente aplicável aos produtos nacionais e aos produtos importados, deve ser admitida nos termos apenas do artigo 30.°, sem que seja necessário fazer referência, como faz o juiz nacional, ao artigo 36.°, porque é justificada por uma exigência imperativa, a da protecção da saúde pública.

13 Este raciocínio não deve ser acolhido. Com efeito, a protecção da saúde pública é expressamente mencionada entre as razões de interesse geral, enumeradas no artigo 36.°, que permitem ressalvar uma restrição à importação da proibição prevista pelas disposições do artigo 30.° Nestas condições, tendo em conta que as disposições do artigo 36.° são igualmente aplicáveis quando a medida contestada só restringe as importações, enquanto, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, só pode considerar-se que existe uma exigência imperativa para a interpretação do artigo 30.° se essa medida afectar indistintamente os produtos nacionais e os produtos importados, é inútil determinar se a protecção da saúde pública pode igualmente ter o carácter de uma exigência imperativa para a aplicação do artigo 30.°

14 Nestas condições, convém, em primeiro lugar, saber se a legislação em causa, por um lado, é susceptível de proteger a saúde pública e, por outro, se é proporcionada ao objectivo a atingir.

15 Quanto ao primeiro aspecto, basta observar que, como o Tribunal de Justiça referiu no acórdão de 10 de Julho de 1980, Comissão/França, n.° 17 (152/78, Recueil, p. 2299), a publicidade constitui um incitamento ao consumo e que uma regulamentação que limite as possibilidades de publicidade de bebidas alcoolizadas e procure, assim, lutar contra o alcoolismo, responde a preocupações de saúde pública.

16 Quanto ao segundo aspecto, há que recordar que, no estádio actual do direito comunitário, que não tem normas comuns ou harmonizadas que regulem de modo geral a publicidade de bebidas alcoolizadas, compete aos Estados-membros decidir o nível a que pretendem assegurar a protecção da saúde pública e o modo como esse nível deve ser alcançado. No entanto, só o podem fazer nos limites traçados pelo Tratado e, em especial, respeitando o princípio da proporcionalidade.

17 Por um lado, uma medida nacional, como a que está em causa no processo principal, faz uma restrição limitada à liberdade das trocas comerciais, uma vez que diz respeito apenas às bebidas alcoolizadas de teor alcoólico superior a 23°. Este último critério não parece ser, em princípio, manifestamente inadequado para lutar contra o alcoolismo.

18 Por outro lado, a medida em questão não inclui qualquer proibição geral da publicidade dessas bebidas e limita-se a proibir essa publicidade em locais precisos, alguns dos quais, por exemplo, as vias públicas e os cinemas, são precisamente frequentados pelos automobilistas e jovens, quer dizer, por duas categorias da população em relação às quais a luta contra o alcoolismo tem uma importância muito especial. Assim, não pode ser, de qualquer modo, censurada por ser desproporcionada em relação ao objectivo que apresenta como sendo o pretendido.

19 Em segundo lugar, para beneficiar da derrogação prevista no artigo 36.°, uma medida nacional não deve «constituir nem um meio de discriminação arbitrária, nem qualquer restrição dissimulada ao comércio entre os Estados-membros», segundo os próprios termos da segunda frase do referido artigo.

20 Como o Tribunal decidiu no acórdão de 14 de Dezembro de 1979, Henn e Darby, n.° 21 (34/79, Recueil, p. 3795), a função desta segunda frase do artigo 36.° é impedir que as restrições às trocas comerciais baseadas nas razões indicadas na primeira frase não sejam desviadas do seu fim e utilizadas de modo a fazer discriminações em relação a mercadorias originárias de outros Estados-membros ou a proteger indirectamente certas produções nacionais.

21 A este respeito, as sociedades Aragonesa de Publicidad Exterior e Publivía alegam que, para apreciar o carácter discriminatório e protector da medida, não é possível limitar-se ao facto de que, formalmente, a lei catalã não faz distinção entre a origem, nacional ou estrangeira, das bebidas em causa. Há que ter em consideração que esta lei é aplicável apenas no âmbito territorial da competência do Parlamento da Catalunha.

22 Segundo as demandantes no processo principal, é preciso, assim, comparar não a situação dos produtos importados à dos produtos provenientes da Espanha, no seu conjunto, mas a situação dos produtos importados à dos produtos catalães. Como a grande parte da produção catalã de bebidas alcoolizadas é constituída por bebidas com um teor alcoólico inferior a 23°, é necessário considerar que a medida em causa tem um carácter discriminatório e protector, uma vez que pretende dissuadir

o consumo de bebidas de teor alcoólico elevado e desfavorece, deste modo, as bebidas que, na maior parte, não são originárias da Catalunha, e isto quando, em contrapartida, não restringe as possibilidades de publicidade das bebidas de teor alcoólico mais baixo protegendo, deste modo, as bebidas de origem local.

23 Esta argumentação não pode ser acolhida.

24 É um facto que, quando tem um âmbito de aplicação territorial limitado porque só se aplica a uma parte do território nacional, uma medida estatal não pode escapar à qualificação de medida discriminatória ou protectora, na acepção das normas relativas à livre circulação das mercadorias, pelo mero facto de afectar tanto o escoamento dos produtos provenientes das outras partes do território nacional como dos produtos importados dos outros Estados-membros. Para que possa ser qualificada de discriminatória ou protectora, não é, pois, necessário que essa medida tenha por efeito favorecer o conjunto dos produtos nacionais ou de só desfavorecer apenas os produtos importados com exclusão dos produtos nacionais.

25 No entanto, uma legislação nacional, tal como a que está em causa no litígio no processo principal, não constitui uma discriminação arbitrária nem uma restrição dissimulada do comércio intracomunitário. Por um lado, como resulta dos elementos inseridos nos autos, essa legislação não faz distinção entre os produtos consoante a sua origem. As restrições que institui não afectam as bebidas alcoolizadas de teor em álcool inferior a 23° e não têm, assim, efeitos restritivos sobre as importações dessas bebidas provenientes de outros Estados-membros. Relativamente às bebidas com um teor em álcool superior a 23°, essas restrições incidem tanto sobre os produtos, aparentemente em quantidades apreciáveis, provenientes da parte do território nacional em que se aplicam como sobre os produtos importados de outros Estados-membros. Por outro lado, a circunstância de essa parte do território nacional produzir mais bebidas com um teor alcoólico inferior a 23°, do que bebidas com um teor alcoólico superior, não é suficiente, em si mesma, para considerar essa legislação tendente a estabelecer uma discriminação arbitrária ou uma restrição dissimulada do comércio intracomunitário.

26 Assim, há que responder às questões prejudiciais que, considerados conjuntamente, os artigos 30.° e 36.° do Tratado CEE não se opõem a uma regulamentação como a que está em discussão no processo principal, que proíbe, numa parte do território de um Estado-membro, a publicidade de bebidas alcoólicas com graduação superior a 23°, nos meios de comunicação, em ruas e estradas, com excepção dos sinais indicativos dos centros de produção e de venda, nos cinemas e nos meios de transporte públicos, regulamentação que, ainda que constitua uma medida de efeito equivalente na acepção do artigo 30.° do Tratado CEE, pode ser justificada, nos termos do artigo 36.° do mesmo Tratado, por razões de protecção da saúde pública e que, tendo em conta as suas características e as circunstâncias indicadas no processo, não se afigura ser um meio, nem sequer indirecto, de proteger certas produções locais.

Quanto às despesas

27 As despesas efectuadas pelo Governo belga, pelo Governo do Reino Unido e pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

pronunciando-se sobre as questões que lhe foram submetidas pelo Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, por decisões de 7 de Novembro de 1989 e de 29 de Novembro de 1989, rectificadas, respectivamente, por decisões de 8 de Janeiro de 1990 e de 28 de Junho de 1990, declara:

Considerados conjuntamente, os artigos 30.° e 36.° do Tratado CEE não se opõem a uma regulamentação como a que está em discussão no processo principal, que proíbe, numa parte do território de um Estado-membro, a publicidade de bebidas

alcoólicas com graduação superior a 23°, nos meios de comunicação, em ruas e estradas, com excepção dos sinais indicativos dos centros de produção e de venda, nos cinemas e nos meios de transporte públicos, regulamentação que, ainda que constitua uma medida de efeito equivalente na acepção do artigo 30.° do Tratado CEE, pode ser justificada, nos termos do artigo 36.° do mesmo Tratado, por razões de protecção da saúde pública e que, tendo em conta as suas características e as circunstâncias indicadas no processo, não se afigura ser um meio, nem sequer indirecto, de proteger certas produções locais.

Due Mancini O'Higgins Rodríguez Iglesias

Slynn Joliet Schockweiler Grévisse Zuleeg

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 25 de Julho de 1991.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente

O. Due