lico superior não é suficiente, em si mesma, para considerar que essa regulamentação não cumpre as exigências do artigo 36.°

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA

apresentado nos processos apensos C-1/90 e C-176/90 *

I — Matéria de facto e tramitação processual

1. Segundo as indicações dadas pelo juiz *a quo*, a Lei n.° 20, de 25 de Julho de 1985, do Parlamento da Catalunha, relativa à «prevenção e assistência em matéria de substâncias susceptíveis de criar dependência», proíbe a publicidade de bebidas alcoólicas com graduação superior a 23°, 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.

2. As sociedades Aragonesa de Publicidad Exterior SA e Publivía SAE, que exploram painéis de publicidade, foram objecto de processos levantados pela Direcção-Geral da Saúde Pública da Catalunha por terem infringido as disposições da referida lei. No termo desses processos, foram-lhes aplicadas, respectivamente, uma coima de 75 000 PTA e três coimas de 75 000 PTA cada uma.

3. Ambas as sociedades interpuseram recurso perante o Tribunal Superior de Justicia da Catalunha. Alegam, nomeadamente, que a lei nacional viola as disposições do artigo 30.° do Tratado CEE.

4. Foi nestas condições que, por despacho de 7 de Novembro de 1989, rectificado por despacho de 8 de Janeiro de 1990 e por despacho de 29 de Novembro de 1989, rectificado por despacho de 28 de Junho de 1990, o Tribunal Superior de Justicia da Catalunha decidiu suspender a instância para colocar ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«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 produ-

* Língua do processo: espanhol.

ção 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 protecção da saúde pública como a precedente pode constituir um meio de discriminação arbitrária ou uma restrição dissimulada do comércio entre os Estados-membros?»

Os despachos do Tribunal Superior de Justicia da Catalunha foram registados na Secretaria do Tribunal de Justiça em 2 de Janeiro de 1990 e 5 de Fevereiro de 1990 e em 7 de Junho de 1990 e 12 de Julho de 1990, respectivamente.

5. Nos termos do artigo 20.° do Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, foram apresentadas observações escritas:

— no processo C-1/90, pela demandante no processo principal, representada por Juan Pascual Planas, Joaquín Masramón Fontanals, advogados, e Jaime Gassó i Espina, soliciado em Barcelona, na qualidade de agentes, pelo demandado no processo principal, representado por Marta Moix i Puig, advogada no serviço do contencioso do Gabinete Jurídico Central da Comunidade Autónoma da Catalunha, na qualidade de agente, pelo Governo belga, representado 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, e pela Comissão das Comunidades Europeias, representada por Blanca Rodríguez Galindo, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente;

— no processo C-176/90, pela demandante no processo principal, representada por Eduardo Vivancos Comes, Enrique Vendrell Santiveri, advogados, e Araceli García Gómez, solicitador em Barcelona, na qualidade de agentes, pelo demandado no processo principal, representado por Mercè Corretja i Torrens, advogada no serviço do contencioso do Gabinete Jurídico Central da Comunidade Autónoma da Catalunha, na qualidade de agente, pelo Governo do Reino Unido, representado por Hussein A. Kaya, do Treasury Solicitor's Department, na qualidade de agente, e pela Comissão das Comunidades Europeias, representada por Blanca Rodríguez Galindo, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente.

6. Por despacho de 16 de Janeiro de 1991, o Tribunal de Justiça decidiu apensar os dois processos para efeitos da fase oral e do acórdão.

7. Com base no relatório do juiz relator, ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução.

II — Resumo das observações escritas apresentadas perante o Tribunal de Justiça

1. Mesmo antes de examinar as respostas a dar às questões prejudiciais, as *sociedades Aragonesa de Publicidad Exterior* e *Publivía*, demandantes no processo principal, assinalam em primeiro lugar que, na medida em que limita a proibição da publicidade às bebidas alcoólicas com mais de 23°, a lei de 25 de Julho de 1985 reconhece implicitamente que a publicidade dos vinhos «cavas» (vinhos e espumantes elaborados segundo o método champanhês) e cervejas é livre. Sendo a Comunidade Autónoma da Catalunha uma grande produtora de vinhos e a única ou quase única produtora de vinhos espumantes ou «cavas», a proibição de publicidade em causa aplica-se a produtos estranhos à Catalunha, tanto espanhóis como provenientes de outros Estados da Comunidade. Assim, a proibição tem efeitos, entre os produtos espanhóis, sobre os brandes de Jerez e, entre os produtos provenientes de outros Estados-membros, sobre os uísques escoceses, os gins ingleses e os conhaques franceses; também tem consequências relativamente às bebidas espirituosas com mais de 23° que são produzidas em Espanha, mas cuja fórmula e composição provêm de um dos Estados-membros.

As demandantes no processo principal enunciam seguidamente os factos em função dos quais deve ser apreciado, na sua opinião, o litígio:

— no que respeita ao consumo, o das bebidas alcoólicas de menos de 23° representa, em volume, 94,72% e, em pesetas, 80,87% do consumo total de bebidas alcoólicas na Catalunha relativamente a 1988. Em relação à Espanha na sua globalidade, o consumo de bebidas alcoólicas na Catalunha é maior em relação às bebidas de menos de 23° e menor em relação às de mais de 23°;

— no que se refere à produção, a Catalunha produziu, durante o período de 1984-1987, cerca de 10,9 milhões de hectolitros de bebidas alcoólicas (excluída a cerveja), das quais, cerca de 93% eram bebidas de menos de 23°. Durante o mesmo período, a produção total espanhola foi da ordem de 130 milhões de hectolitros, dos quais 80% eram bebidas de menos de 23°;

— no respeitante às trocas comerciais procedentes ou com destino ao território da Catalunha, as «exportações» de bebidas alcoólicas de menos de 23° representaram, em 1988, 99,06% em volume e 97,89% do valor das «exportações» totais de bebidas alcoólicas; relativamente às «importações», as percentagens correspondentes foram respectivamente de 44,49% e 39,98%.

2. No processo C-1/90, o *Reino da Bélgica* faz, em primeiro lugar, considerações de carácter geral. Assinala que o consumo excessivo de álcool constitui uma preocupação constante das autoridades belgas, que, como as autoridades da maior parte dos Estados-membros, adoptaram diversas medidas para reprimir o abuso das bebidas alcoólicas e o incitamento ao consumo dessas bebidas. Entre outras medidas, adoptou a lei de 22 de Março de 1989 que atribui ao rei o poder de regulamentar e proibir, no interesse da

saúde pública, a publicidade relativa ao álcool e às bebidas alcoólicas.

Quanto à primeira questão

1. Segundo as *sociedades Aragonesa de Publicidad Exterior* e *Publivía*, a questão colocada não é, no essencial, diferente de uma outra, mais complexa, decidida pelo Tribunal no acórdão de 10 de Julho de 1980, Comissão/França (152/78, Recueil, p. 2299), em que se tratava de se pronunciar sobre uma regulamentação nacional relativa à publicidade de bebidas alcoólicas e indistintamente aplicável aos produtos nacionais e aos produtos importados.

No entanto, as demandantes no processo principal acrescentam que, independentemente do facto de a «ratio legis» da lei em causa poder ser a saúde pública e de a proibição de publicidade abranger todas as bebidas de mais de 23°, independentemente da sua origem, também é verdade que, se à escala nacional a lei entrava a comercialização destes produtos, o mesmo não se passa se se considerar a situação à escala do território a que se estende a competência do legislador catalão, porque o enfraquecimento económico que pode ser causado pela proibição de publicidade afectará os interesses de outras comunidades. Isto significa que, embora indistintamente aplicável e sacrificando aparentemente interesses comerciais ao interesse superior o da saúde pública, a lei em causa não pode ser considerada de interesse nacional devido ao facto de o Estado espanhol estar organizado no plano jurídico-político em dezassete comunidades autónomas distintas, com características muito variadas. Quer dizer, a situação não é a mesma que num Estado centralizado que deve considerar-se afectado por qualquer facto que tenha incidência sobre uma qualquer das suas partes. Nos presentes processos, a proibição de publicidade é uma medida de efeito equivalente a uma restrição à importação e à venda de produtos nacionais, mas provenientes de outras comunidades autónomas; no entanto, esta circunstância não faz desaparecer nem atenua o facto de a lei catalã afectar de modo mais acentuado as bebidas alcoólicas importadas de outros Estados-membros, sem que os interesses específicos da Comunidade Autónoma da Catalunha sofram essas medidas restritivas. A este respeito, a sociedade Publivía recorda as estatísticas atrás referidas relativas às «importações» e às «exportações», assinalando que, provavelmente, metade das «importações» é constituída por produtos de outros Estados-membros.

Assim, segundo as sociedades Aragonesa de Publicidad Exterior e Publivía, na medida em que a proibição é indistintamente aplicável a produtos importados e a produtos espanhóis, mas não indistintamente aplicável a produtos importados e a produtos catalães, trata-se de uma medida directamente discriminatória. Em apoio desta afirmação, as demandantes no processo principal recordam que durante 1987 a produção de bebidas alcoólicas na Catalunha era constituída por 93% de bebidas de menos de 23°.

A sociedade Publivía acrescenta que há que insistir na situação específica. Não se pode limitar ao facto de que, para a fixação do volume alcoólico de 23°, a lei catalã não faça a distinção entre as bebidas provenientes de outras comunidades autónomas de Espanha e as bebidas importadas. Sem dúvida, as primeiras são afectadas pelas restrições de publicidade. Mas, convém ter em consideração o facto de a Constituição espanhola ter redistribuído os poderes estatais

entre dezassete comunidades autónomas. Circunstâncias históricas e políticas próprias da Catalunha explicam que a lei em causa afecta também os produtos originários de outras comunidades autónomas cujas perdas possíveis de ordem comercial não afectam os interesses específicos da Catalunha. Assim, a situação é idêntica à que deu origem ao acórdão de 10 de Julho de 1980, Comissão/França, atrás referido, na medida em que as restrições à publicidade favoreciam indirectamente o consumo de bebidas de produção local.

As bebidas provenientes de outras partes da Espanha são também afectadas pela medida. Apesar disso, são as bebidas importadas dos outros Estados-membros que são as mais afectadas pelas seguintes razões:

— a Catalunha é a comunidade autónoma que consome mais bebidas alcoólicas importadas; além disso, as bebidas de produção espanhola, mas não catalã, são reputadas devido à tradição e ao costume, ao passo que as bebidas importadas têm necessidade de publicidade para adquirir reputação;

— a importação de bebidas alcoólicas foi bloqueada desde o início da guerra civil e posteriormente limitada. As importações não foram totalmente liberadas antes da adesão da Espanha à CEE;

— até agora, só uma parte muito reduzida da população pôde ter acesso ao consumo das bebidas importadas e marcar a sua preferência por elas. Menos conhecidas e geralmente mais caras estas bebidas são afectadas pelas restrições da publicidade. Além disso, o consumidor médio não liga importância à marca das bebidas consumidas. Só um sector reduzido da população prefere as bebidas importadas por razões de autenticidade e dá importânica à escolha da marca;

— geralmente, cada marca de bebida estrangeira muito alcoólica só tem um único importador em Espanha. Este último tem tendência a reduzir as suas importações devido à restrição da publicidade em causa que impede a penetração no mercado da Catalunha de seis milhões de habitantes cujo nível de consumo é um dos mais elevados de Espanha. Se existissem diversos importadores para a mesma marca, a exclusividade de distribuição para o território da Catalunha reduziria ainda mais as suas importações.

A sociedade Publivía afirma que a aplicação da lei em causa influi muito nas importações e que, consequentemente, o interesse lesado por essa disposição é o comércio intracomunitário.

As sociedades Aragonesa de Publicidad Exterior e Publivía sugerem, por último, que se responda à primeira questão do seguinte modo:

«A Lei n.° 20, de 25 de Julho de 1985, adoptada pelo Parlamento da Comunidade

Autónoma da Catalunha constitui uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa à importação, na acepção do artigo 30.° do Tratado CEE, na medida em que proíbe, no território da sua competência, a publicidade de bebidas alcoólicas que contenham mais de 23°: a) nos meios de comunicação, b) nas ruas, estradas e outras vias públicas, bem como nas praças; c) nos cinemas e d) nos meios de transporte públicos.»

2. A *Comunidade Autónoma da Catalunha* sublinha, em primeiro lugar, que a lei em causa tem um alcance um pouco mais restrito do que o proposto pela questão apresentada ao Tribunal de Justiça, já que a proibição de publicidade diz respeito aos meios de comunicação dependentes da própria Generalitat da Catalunha, ou da administração local da Catalunha, mas não os outros meios de comunicação, tais como as cadeias de televisão privadas.

Além disso, recorda que, na Directiva 70/50/CEE da Comissão, de 22 de Dezembro de 1969, baseada nas disposições do artigo 33.°, n.° 7, relativa à supressão das medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas à importação não referidas por outras disposições adoptadas por força do Tratado CEE (JO L 13, p. 29), a Comissão tinha adoptado uma formulação restritiva da noção de medida de efeito equivalente, incluindo essa formulação apenas parcialmente as medidas aplicáveis indistintamente à produção nacional e às importações.

Por seu turno, o Tribunal de Justiça ampliou consideravelmente esse conceito no acórdão de 11 de Julho de 1974, Dassonville (8/74, Recueil, p. 837), e nos acórdãos seguintes. No acórdão de 10 de Julho de 1980, Comissão/França, atrás referido, o Tribunal, seguindo as conclusões do advogado-geral, Reischl, confirmou essa interpretação ao considerar que uma regulamentação nacional proibindo parcialmente a publicidade de bebidas alcoólicas restringia as possibilidades de comercialização dos produtos importados e podia, desse modo, constituir uma medida de efeito equivalente, na acepção do artigo 30.° do Tratado.

Deste modo, a Comunidade Autónoma da Catalunha sugere que se responda afirmativamente à primeira questão prejudicial, sem que o assunto seja esgotado porque é necessário distinguir dois aspectos:

— desde a entrada em vigor da lei catalã em causa, as importações de bebidas alcoólicas aumentaram; esta lei não produz, assim, na prática, efeitos de uma medida de efeito equivalente;

— a definição lata da noção de medida de efeito equivalente admite dois tipos de excepções: as enunciadas no artigo 36.° do Tratado e a resultante da interpretação restritiva dada pelo Tribunal, pela primeira vez, no acórdão de 20 de Fevereiro de 1979, Rewe-Zentral, denominado «Cassis de Dijon» (120/78, Recueil, p. 649).

3. Segundo o *Reino da Bélgica* (processo C-1/90), pode-se considerar que, ao refrear o consumo de bebidas de mais de 23°, a proibição de publicidade em causa constitui uma medida de efeito equivalente a restrições quantitativas tanto em relação às bebidas importadas como às bebidas nacionais.

Todavia, na medida em que todos os Estados-membros desenvolvem, de um modo ou de outro, políticas de prevenção do alcoolismo e na medida em que a noção de restrição às trocas comerciais implica uma diferença manifesta do nível da liberdade consoante os Estados-membros, há que perguntar se o artigo 30.° pode ainda ser aplicado quando a maioria dos Estados-membros aplica medidas de efeito similar.

Por último, o Reino da Bélgica recorda que o Tribunal decidiu, no acórdão de 31 de Março de 1982, Blesgen (75/81, Recueil, p. 1211), que uma medida nacional de prevenção contra o alcoolismo que proíba o consumo no local, em sítios acessíveis ao público, de bebidas alcoólicas, nacionais ou importadas, que tenham um certo teor em álcool, não releva do artigo 30.° do Tratado.

Assim, a resposta à primeira questão deve ser negativa.

4. O *Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte* (processo C-176/90) recorda os termos do acórdão de 11 de Julho de 1974, Dassonville, atrás referido, que mostra o alcance e a importância do artigo 30.° para garantir a liberdade das trocas comerciais entre os Estados-membros, mesmo quando as restrições não sejam simplesmente proibições directas à importação, mas tenham a forma de entraves «potenciais» ou «indirectos» ao comércio. Uma restrição indistintamente aplicável aos produtos nacionais importados pode equivaler a esse entrave potencial ou indirecto quando os seus termos precisos se apliquem na prática apenas ou principalmente aos produtos importados e possam, assim, ter por consequência não apenas discriminar os produtos importados mas também impedir um novo mercado de se desenvolver.

Segundo o Reino Unido, o poder da publicidade e a sua influência, enquanto complemento do processo de comercialização, foram reconhecidos pelo Tribunal no acórdão de 24 de Novembro de 1982, Comissão/Irlanda (249/81, Recueil, p. 4005). Logicamente, o Tribunal reconheceu aí que a proibição de fazer publicidade podia ser um importante factor de restrição do comércio (acórdão de 10 de Julho de 1980, Comissão/França, atrás referido).

Assim, uma restrição respeitante à publicidade pode, ao afectar os produtos importados, violar o artigo 30.° do Tratado. A questão de saber se, de facto, é esta a situação, deve ser decidida pelo órgão jurisdicional nacional a partir de um exame pormenorizado do mercado espanhol das bebidas alcoólicas. Todavia, o Reino Unido assinala que os elementos de que dispõe permitem pensar que a disposição em causa da lei catalã afecta efectivamente as aguardentes importadas, pelo menos, indirecta ou potencialmente, tendo em consideração o facto de que as bebidas afectadas pela medida provêm ou de outras partes da Espanha ou de outros Estados-membros e que, em contrapartida, a Catalunha consome e produz grandes quantidades de vinhos de mesa não afectados pelas restrições de publicidade.

O Reino Unido propõe que se dê à questão prejudicial a seguinte resposta:

«A lei de um Estado-membro (ou o parlamento de uma comunidade autónoma de

um Estado-membro) que proíba a publicidade de bebidas que contenham mais de 23° de álcool em certos locais públicos pode constituir uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa na acepção do artigo 30.° do Tratado; compete ao órgão jurisdicional nacional decidir, com base nos elementos de prova que lhe forem apresentados, a questão de saber se a lei tem concretamente esse efeito.»

5. A *Comissão das Comunidades Europeias* começa por assinalar que é pouco relevante que a legislação litigiosa provenha do Estado central ou do parlamento de uma comunidade autónoma, uma vez que, de qualquer modo, se trata de uma medida estatal relativamente à qual a interpretação do artigo 30.° é pertinente.

Para esta interpretação, a Comissão assinala que no acórdão de 11 de Julho de 1974, Dassonville, atrás referido, o Tribunal definiu medida de efeito equivalente como «qualquer regulamentação comercial dos Estados-membros susceptível de entravar directa ou indirectamente, actual ou potencialmente, o comércio intracomunitário». Segundo esta definição, uma medida nacional que faça uma limitação às possibilidades de publicidade relativamente a determinados produtos pode constituir uma medida de efeito equivalente, porque é susceptível de restringir o volume das importações ao afectar as possibilidades de comercialização dos produtos importados (acórdão de 10 de Julho de 1980, Comissão/França, atrás referido).

No caso em apreço, trata-se de saber se as condições para que essa medida seja julgada contrária ao artigo 30.° do Tratado estão ou não reunidas.

A Comissão sublinha que, segundo os elementos na sua posse, a medida litigiosa não pode ser considerada discriminatória em relação aos produtos importados. Com efeito, o critério extraído do teor em álcool das bebidas é um critério puramente objectivo que não incide particularmente sobre as bebidas importadas em relação às bebidas nacionais do mesmo tipo. Além disso, se a Comunidade Autónoma da Catalunha produz uma grande quantidade de vinhos e de «cavas», cujo teor alcoólico é inferior a 23°, também é verdade que produz igualmente bebidas de teor alcoólico superior (a Comissão cita a este respeito as apreciáveis quantidades de brande e de genebra produzidas em 1989 nas quatro províncias catalãs) e, de qualquer modo, a produção destas bebidas — como o brande — é abundante no resto do território espanhol. Por último, numerosos são os produtos importados, como os vinhos e champanhes franceses, por exemplo (ver o montante das importações de champanhe em 1988), sobre os quais não incide a proibição de publicidade em causa. Assim, a legislação catalã não apresenta a natureza discriminatória imputada à legislação francesa no acórdão de 10 de Julho de 1980, atrás referido.

Assim, segundo a Comissão, a medida nacional impugnada é indistintamente aplicável aos produtos nacionais e aos produtos importados. Deste modo, trata-se de apreciar se ela prossegue um objectivo legítimo em relação ao direito comunitário e se é adequada e não excessiva relativamente a esse objectivo, como o exigem tanto a jurisprudência (acórdão de 20 de Fevereiro de 1979, «Cassis de Dijon», já citado) como o artido 3.° da Directiva 70/50 da Comissão, de 22 de Dezembro de 1969, atrás referida.

No respeitante ao objectivo prosseguido, a Comissão salienta que o preâmbulo da lei catalã e os despachos de reenvio fazem referência à protecção da saúde pública, que constitui uma das exigências imperativas reconhecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão «Cassis de Dijon». Como o Tribunal o admitiu no acórdão de 10 de Julho de 1980, Comissão/França, atrás referido, a publicidade de bebidas alcoólicas constitui um incitamento ao consumo dessas bebidas e, consequentemente, a regulamentação dessa publicidade está ligada à luta contra o alcoolismo que é, sem dúvida, um objectivo da saúde pública.

No que diz respeito ao princípio da proporcionalidade, convém apreciar se os efeitos da lei catalã não ultrapassam os efeitos próprios de qualquer regulamentação comercial, o que seria o caso se:

— os efeitos restritivos sobre as trocas comerciais fossem desproporcionados em relação ao resultado procurado;

— o mesmo resultado pudesse ser alcançado por meios que entravassem menos as trocas comerciais.

Segundo a Comissão, é difícil fixar critérios gerais para determinar em que condições a proibição de publicidade das bebidas alcoólicas é ou não excessiva. O Tribunal de Justiça indicou que convinha, para se pronunciar sobre as questões relativas à saúde pública, ter em consideração os hábitos próprios dos cidadãos do Estado em causa (acórdãos de 6 de Junho de 1984, Melkunie, 97/83, Recueil, p. 2367; de 6 de Maio de 1986, Muller, 304/84, Recueil, p. 1511). Estes hábitos podem variar em função dos factores culturais, climatéricos, sociológicos, etc., de cada Estado-membro. Ao analisar a lei catalã em causa, o juiz nacional deve examinar atentamente as circunstâncias que caracterizam no seu próprio país o consumo de bebidas alcoólicas.

Sendo feita esta reserva, a Comissão refere que em seu entender, e tendo em consideração as informações de que dispõe, esta medida nacional não parece desproporcionada em relação ao objectivo prosseguido. Por um lado, restringe a publicidade das bebidas cujo teor em álcool é relativamente elevado, bebidas que, por causa de uma publicidade insistente e repetida, são banalizadas a ponto de as fazer assimilar a bebidas correntes com inferior teor em álcool; além disso, seria paradoxal autorizar essa publicidade em painéis ao longo das estradas, quando os automobilistas que tenham ultrapassado uma certa taxa de alcoolemia são controlados e punidos, dado o carácter perigoso do seu comportamento ao volante. Por outro lado, a publicidade não é completamente proibida, uma vez que é possível, por exemplo, nos jornais e revistas, na televisão privada e nos recintos desportivos.

Assim, segundo a Comissão, todos os aspectos da questão apresentada pelos despachos de reenvio têm resposta no artigo 30.° do Tratado, uma vez que a limitação de publicidade imposta pela lei catalã não constitui uma medida de efeito equivalente proibida por esse artigo.

Assim, a Comissão propõe ao Tribunal de Justiça que responda do seguinte modo:

«O artigo 30.° do Tratado CEE deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma legislação nacional que proíba no território da sua competência a publicidade a bebidas alcoólicas de mais de 23°, nos meios de comunicação social, na rua e na estrada, excepto para indicar a presença de centros de produção e de venda, nos cinemas e nos transportes públicos.»

Quanto às segunda e terceira questões

1. As *sociedades Aragonesa de Publicidad Exterior* e *Publivía* consideram que a lei catalã em causa não é abrangida pela excepção prevista no artigo 36.° do Tratado.

Tendo em consideração o facto de que, em 1988, o consumo de bebidas alcoólicas de menos de 23° representou na Catalunha 94,72% do consumo total de bebidas alcoólicas, é impossível sustentar que a saúde pública é melhor protegida porque foi proibida a publicidade, e não o consumo, de bebidas de mais de 23° que representam 5,28% do mercado. A proibição de publicidade relativa a estas bebidas é, assim, desproporcionada em relação às exigências da saúde pública. Aliás, o teor alcoólico das bebidas não é o critério adequado a utilizar para a luta contra o alcoolismo, uma vez que as quantidades de bebidas de baixo teor alcoólico habitualmente ingeridas são mais elevadas do que as bebidas de elevado teor alcoólico. Não é exacto dizer que as bebidas de alto teor alcoólico são as únicas a criar dependência. Pelo seu baixo preço e a importância das quantidades consumidas, o vinho e a cerveja criam maior dependência e são, além disso, mais acessíveis aos jovens.

Se se quiser verdadeiramente reduzir o alcoolismo, é contra as bebidas pouco alcoolizadas que é necessário agir, salvo lutar contra o consumo de qualquer bebida alcoólica pelos meios mais enérgicos, do que uma limitação de publicidade sob uma forma discriminatória. Assim, o grau de álcool considerado isoladamente não é revelador no respeitante ao alcoolismo; haveria que tomar também em consideração a quantidade consumida, como o salientou o Tribunal de Justiça no acórdão de 10 de Julho de 1980, Comissão/França, atrás referido.

Segundo as demandantes no processo principal, há uma outra razão para afastar, no caso em apreço, a aplicabilidade do artigo 36.° do Tratado; é que a contradição aparente entre as duas partes deste artigo só pode ser superada considerando que a segunda frase deve ser a primeira e que a primeira frase lhe está subordinada. Dito de outra forma, a regra seria a ausência de restrição dissimulada entre os Estados-membros por medidas discriminatórias arbitrárias, ao passo que a excepção seria a faculdade de os Estados-membros imporem proibições ou restrições baseadas nas razões enumeradas no artigo 36.° Além disso, essa faculdade deveria ser justificada objectivamente de tal modo que houvesse uma relação de causa e efeito entre a medida proibitiva ou restritiva e o objectivo prosseguido. Esta justificação deveria ser apreciada sob o ângulo do princípio da proporcionalidade, porque, como o declarou o Tribunal no acórdão de 12 de Outubro de 1978, Eggers (13/78, Recueil, p. 1935), o artigo 36.°

deve ser considerado «de modo a não alargar os seus efeitos para além daquilo que é necessário para a protecção dos interesses que visa garantir».

As demandantes no processo principal acrescentam que, perante o acórdão chamado «Cassis de Dijon», atrás referido, a primeira frase do artigo 36.° não pode aplicar-se na ausência de necessidade inelutável de cumprir determinadas exigências imperativas. Ora, se se pode certamente justificar em nome da saúde pública uma proibição de publicidade relativa a todas as bebidas alcoolizadas, independentemente do seu teor alcoólico, em contrapartida, a proibição de publicidade apenas para as bebidas com mais de 23° não pode ser considerada uma necessidade correspondendo a uma exigência imperativa, imposta pelo desígnio de proteger a saúde pública.

De resto, resulta do preâmbulo da lei catalã de 25 de Julho de 1985 que o legislador teria sido levado a agir pelo aumento, verificado nos últimos 20 anos, do consumo de bebidas com elevado teor em álcool. Ora, esse aumento é devido às medidas tomadas para a liberalização progressiva das importações dessas bebidas. Assim, é claro que a lei em causa visa as bebidas importadas e releva, consequentemente, da noção de medida de efeito equivalente, uma vez que torna mais difícil ou mais incerta a venda dos produtos importados. Como o salienta cada um dos despachos de reenvio, «convém ter em atenção o facto de a empresa ter sido punida por ter feito publicidade de bebidas alcoolizadas importadas e que a regulamentação publicitária em questão não afecta a maioria das bebidas da produção nacional (vinhos e vinhos espumantes), devido ao seu baixo teor em álcool».

Finalmente, as sociedades Aragonesa de Publicidad Exterior e Publivía propõem que se responda à segunda e terceira questões prejudiciais do seguinte modo:

«O artigo 36.° do Tratado autoriza os Estados-membros a proibir no quadro da sua legislação interna a publicidade das bebidas alcoolizadas por razões da protecção da saúde das pessoas, desde que essa proibição ou restrição não constitua um meio de discriminação arbitrária nem uma restrição dissimulada do comércio entre os Estados-membros.

A proibição, por razões de protecção da saúde pública, da publicidade das bebidas alcoolizadas com mais de 23° constitui um meio de discriminação arbitrária e uma restrição disfarçada do comércio entre os Estados-membros.»

2. a) No que respeita à segunda questão prejudicial, a *Comunidade Autónoma da Catalunha* alega que a medida em causa corresponde a uma das hipóteses previstas pelo artigo 36.° do Tratado, isto é, a protecção da saúde pública, uma vez que institui, como meio de prevenção contra uma substância que cria uma dependência, uma limitação parcial da publicidade que, evidentemente, incita ao consumo do produto em causa. A Comunidade Autónoma da Catalunha acrescenta que, embora a questão da necessidade de uma directiva de harmonização das

legislações dos Estados-membros em matéria de publicidade das bebidas alcoolizadas se coloque muitas vezes e de diferentes maneiras, o único acto positivo da matéria consiste na Directiva 89/552/CEE do Conselho, de 3 de Outubro de 1989, relativa à coordenação de certas disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-membros relativas ao exercício de actividades de radiodifusão televisiva (JO L 298, p. 23). Mas, embora esta directiva fixe, nomeadamente no seu artigo 15.°, os critérios estritos em matéria de publicidade televisiva de bebidas alcoólicas, não pode constituir uma regulamentação harmonizada no domínio da publicidade do álcool. Os Estados-membros estão, assim, no direito de legislar na matéria, o que aliás podem fazer, nos termos do artigo 100.°-A, n.° 4, do Tratado, mesmo no caso de harmonização comunitária.

Por seu turno, o Tribunal admitiu que uma legislação que limite a publicidade das bebidas alcoolizadas é justificada, em princípio, por preocupações que visam a protecção da saúde pública, no acórdão de 10 de Julho de 1980, Comissão/França, atrás referido. Certamente, nesse acórdão, o Tribunal condenou a legislação francesa devido ao seu carácter arbitrário. Mas, no caso em apreço, para limitar a publicidade, foi um adoptado um critério objectivo, o do teor em álcool. Deste modo, é inegável que um Estado-membro pode adoptar as medidas destinadas a lutar contra o alcoolismo e a promover hábitos sãos de vida. O Estado em causa tem o direito de adoptar as medidas que considerar necessárias para a protecção da saúde pública em função da realidade do problema a resolver (aumento do consumo de bebidas fortemente alcoolizadas ou protecção de um determinado grupo social, por exemplo).

Assim, segundo a Comunidade Autónoma da Catalunha, há que responder afirmativamente à segunda questão prejudicial.

b) Na sua resposta à terceira questão prejudicial, o demandado no processo principal fala, em primeiro lugar, do princípio da proporcionalidade, depois da ausência de discriminação arbitrária ou de restrição dissimulada no comércio entre os Estados-membros.

Em relação ao princípio da proporcionalidade, a que deve obedecer qualquer medida nacional para poder ser justificada nos termos do Tratado, haveria que responder a duas questões:

— a vantagem resultante da medida é proporcional à restrição que afecta a livre circulação das mercadorias?

Segundo a Comunidade Autónoma da Catalunha, a medida em causa no litígio no processo principal é justificada por razões de protecção da saúde, nomeadamente, a da juventude; diz res-

peito às bebidas de teor alcoólico elevado cujas consequências para a saúde são evidentemente mais nefastas; proíbe a publicidade de bebidas em certos suportes publicitários; está de acordo com a obrigação dos poderes públicos de tomarem a cargo e de protegerem a saúde pública; beneficia a sociedade em geral, que já não se vê exposta a uma incitação ao consumo de produtos de elevado teor em álcool.

A Comunidade Autónoma da Catalunha sustenta que há que responder negativamente a esta questão. A medida nacional em causa é exactamente necessária para atingir o objectivo prosseguido, tendo em consideração, nomeadamente, o facto de se tratar de uma medida preventiva, justificada por razões de saúde pública, impondo restrições à publicidade nos locais que são da responsabilidade da administração e que têm um carácter público (via pública, transportes públicos...), para evitar que a publicidade possa atingir o público contra sua vontade e indiferentemente.

As restrições que esta medida nacional pode fazer à livre circulação devem ser analisadas tendo em consideração que essa medida não tem influência directa sobre as importações, é indistintamente aplicável aos produtos nacionais e aos produtos importados e é limitada quanto às bebidas em causa e quanto aos meios de publicidade proibidos. A Comunidade Autónoma da Catalunha assinala, por outro lado, que as demandantes no processo principal não são importadores de bebidas alcoolizadas, tentanto escapar a uma medida de efeito equivalente a uma restrição à importação, mas empresas de locação de suportes de publicidade exterior, desejosas de evitar uma perda de clientela.

No que diz respeito à ausência de discriminação arbitrária ou de restrição dissimulada no comércio entre os Estados-membros, a Comunidade Autónoma da Catalunha salienta que a proibição parcial da publicidade de bebidas alcoolizadas é baseada num critério objectivo, isto é, o teor em álcool puro das bebidas. Referindo-se ao acórdão de 10 de Julho de 1980, Comissão/França, atrás referido, e às conclusões do advogado-geral, Reischl, nesse processo, a Comunidade Autónoma da Catalunha sustenta que, tendo em consideração o facto de a legislação litigiosa se aplicar de modo idêntico a todas as bebidas de mais de 23°, independentemente da sua origem (nacional ou de importação), não se trata de um meio de discriminação arbitrária nem de uma restrição dissimulada no comércio entre Estados-membros.

— existe, para assegurar a protecção da saúde pública, um outro meio que afecte menos gravemente a livre circulação das mercadorias?

O facto de esta legislação ser desprovida de qualquer intenção proteccionista e de qualquer carácter discriminatório é demonstrado pelo facto de as empresas de publicidade terem sido condenadas por terem feito publicidade de bebidas alcoolizadas de mais de 23° de origem espanhola. A Comunidade Autónoma da Catalunha cita, a título de exemplo, uma decisão do Tribunal Superior de Justicia da Catalunha de 15 de Junho de 1990.

Acrescenta que, longe de ter uma intenção proteccionista, a legislação em causa pretende apenas proteger a saúde pública, como demonstra o facto de ela se basear num critério objectivo de nocividade, isto é, o teor em álcool. A nocividade de uma bebida depende do seu teor em álcool; pode também depender de outros critérios (quantidade ingerida, momento da ingestão, pessoa que ingere...), mas estes critérios não são objectivos. O facto de a noção de nocividade ter sido fixada num limite de 23° também não pode ser criticado, uma vez que não existe regulamentação comunitária e estamos num domínio em que os conhecimentos científicos não são decisivos. Assim, compete aos Estados-membros, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, decidir do nível em que entendem assegurar a protecção da saúde pública.

A proibição parcial da publicidade das bebidas alcoolizadas de mais de 23° não pode ser considerada uma medida que favoreça o consumo de vinhos ou de «cavas». Não existem, efectivamente, relações de concorrência entre estes dois grupos de produtos que não pertencem à mesma categoria de bebidas, que não fermentam da mesma maneira e que não são consumidas nas mesmas circunstâncias da vida social (ver, a propósito da concorrência entre o vinho e a cerveja, acórdão de 12 de Julho de 1983, Comissão/Reino Unido, 170/78, Recueil, p. 2265). Por último, a Comunidade Autónoma da Catalunha sublinha que existem bebidas alcoólicas nacionais que têm um teor em álcool superior a 23° e que são, assim, também visadas pela limitação das possibilidades de publicidade.

Assim, há que responder negativamente à terceira questão prejudicial.

c) Ao conjunto dos elementos que expôs em resposta às questões prejudiciais, a Comunidade Autónoma da Catalunha julga necessário acrescentar os seguintes elementos, no processo C-176/90.

Resulta da referência feita pelo acórdão «Cassis de Dijon», atrás referido, a «exigências imperativas» que outras hipóteses distintas das referidas no artigo 36.° do Tratado podem justificar

determinadas regulamentações nacionais que tenham um efeito restritivo sobre as importações. Estas hipóteses que relevam da noção de «rule of reason» devem preencher as seguintes condições:

— não deve existir regulamentação comunitária na matéria;

— a norma nacional deve ser aplicável indistintamente à produção nacional e às importações;

— as condições de aplicabilidade das razões enunciadas no artigo 36.° devem também estar preenchidas.

A Comunidade Autónoma da Catalunha declara ter já demonstrado que a primeira e a terceira condições estão preenchidas.

No que respeita à segunda condição, faz referência aos elementos constituídos pela decisão, atrás referida, do Tribunal Superior de Justicia da Catalunha de 15 de Maio de 1990 (*sic*), e pelo carácter objectivo do critério escolhido para estabelecer a limitação de publicidade. Acrescenta que, para serem compatíveis com o artigo 30.° do Tratado, as medidas indistintamente aplicáveis devem também obedecer aos critérios da proporcionalidade e da substituibilidade.

A Comunidade Autónoma da Catalunha recorda os seguintes elementos: a medida em causa no processo principal é justificada por razões de protecção da saúde, nomeadamente, a de uma determinada camada da sociedade; é respeitante a bebidas com teor alcoólico elevado cujas consequências para a saúde são evidentemente mais nefastas; proíbe a publicidade dessas bebidas em determinados suportes de publicidade; cumpre a obrigação dos poderes públicos de tomarem a cargo e de protegerem a saúde pública. Como já foi referido a propósito do artigo 36.°, as restrições que esta medida nacional pode fazer à livre circulação devem ser analisadas tendo em consideração que essa medida não tem influência directa nas importações, é indistintamente aplicável aos produtos nacionais e aos produtos importados e é limitada quanto às bebidas em causa e quanto aos meios de publicidade proibidos.

Quanto ao critério da substituibilidade, a Comunidade Autónoma da Catalunha sustenta que a resposta deve ser negativa por razões análogas às dadas a propósito do artigo 36.° A medida nacional em causa é exactamente necessária para atingir o objectivo prosseguido, tendo em conta, nomeadamente, o facto de se tratar de uma medida preventiva, justificada por razões de saúde pública, que impõe restrições à publicidade nos locais que são da responsabilidade da administração e que têm um carácter público (via pública, transportes públicos...), para evitar que a publicidade não possa atingir o público contra a sua vontade e indiferentemente. Essa medida de restrição indirecta e parcial deve primar sobre o princípio da livre circulação das mercadorias. Nenhuma outra medida a pode substituir.

Por último, não é necessário invocar a derrogação prevista no artigo 36.° do Tratado para legitimar a medida contestada. Basta invocar o próprio artigo 30.° do Tratado como exigência imperativa que obedece ao objectivo legítimo de protecção da saúde pública.

3. O *Reino da Bélgica* (processo C-1/90) salienta que, se a resposta à primeira questão for afirmativa, a resposta à segunda também o deve ser. Faz referência, a este respeito, à jurisprudência constante e, nomeadamente, ao acórdão de 10 de Julho de 1980, Comissão/França, atrás referido.

Quanto à terceira questão, o Reino da Bélgica sublinha que, como qualquer limite, o de 23° pode parecer relativamente arbitrário. Todavia, há que considerar que é justificado, por um lado, pela dificuldade com que se debatem os legisladores nacionais ao não procederem por fases nesta matéria (o limite de 23° corresponde, na prática, à fronteira entre as bebidas obtidas por fermentação e as obtidas por destilação) e, por outro, pelo cuidado de não orientar a juventude para as bebidas de elevado teor alcoólico.

Quanto à questão de saber se o limite escolhido pelo legislador catalão constitui uma restrição dissimulada à importação de bebidas alcoolizadas provenientes de outros Estados-membros, o Reino da Bélgica declara não possuir elementos concretos para a apreciar, mas considera que nada disto é verdadeiro, tendo em consideração a importância das produções espanholas de bebidas afectadas pela proibição de publicidade em causa. De resto, mesmo que o balanço dos consumos de bebidas alcoólicas importadas e nacionais visadas por essa medida demonstrasse que as bebidas importadas são preponderantes, esta única verificação não é suficiente para concluir que a medida constitui uma restrição dissimulada; se assim não fosse, um Estado cuja produção fosse nula ou mínima ficaria proibido, diferentemente dos Estados produtores, de tomar quaisquer medidas de prevenção contra o alcoolismo.

4. Para a resposta à segunda questão, o *Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte* (processo C-176/90) recorda que as numerosas e deploráveis consequências médicas e sociais de um consumo excessivo de álcool estão efectivamente provadas e que o controlo do alcoolismo constitui uma questão de saúde pública. Deste modo, considera que uma medida destinada a restringir a publicidade das bebidas alcoolizadas pode justificar-se nos termos do artigo 36.°, mesmo que infrinja o artigo 30.° do Tratado.

Ainda é necessário que essa medida se baseie em factores objectivos relacionados com a natureza do risco visado e que seja proporcional ao objectivo prosseguido. Isto cabe ao órgão jurisdicional nacional decidir perante as informações pormenorizadas sobre os problemas especiais colocados pelo álcool na região catalã. Para determinar os factores pertinentes a considerar, é necessário ter presente no espírito o facto de as bebidas alcoólicas chamadas «fortes» não serem, por si mesmas, mais perigosas do que as bebidas de menor teor em álcool e que o álcool contido nas bebidas importadas não é diferente do álcool produzido localmente. O factor nocivo é a quantidade de álcool consumido e não a natureza da bebida. Assim, é necessário examinar os modos de consumo da gama completa das bebidas alcoolizadas, evitando penalizar um ou o outro sector; em especial, as aguardentes que são muitas

vezes consumidas em mais pequenas quantidades do que as outras formas de álcool e não devem, porque são conhecidas do público como especialmente perigosas, ser objecto de restrições desproporcionadas e injustificadas. Como o Tribunal o confirmou no acórdão de 10 de Julho de 1980, Comissão/França, atrás referido, as restrições relativas à publicidade devem aplicar-se de modo igual a todos os produtos que apresentem o mesmo grau de nocividade.

No respeitante à terceira questão prejudicial, o Reino Unido salienta que uma medida que restrinja a publicidade do álcool, ostensivamente justificada por razões de saúde pública, pode, de facto, ser destinada a fazer uma discriminação ou a restringir o comércio entre Estados-membros. Esta questão concreta deve ser tratada de modo mais adequado pelo órgão jurisdicional nacional, com base nas informações que permitiram responder às duas questões anteriores.

Por último, o Reino Unido propõe que se responda às segunda e terceira questões prejudiciais do seguinte modo:

«Uma proibição da publicidade das bebidas que contenham mais de 23° de álcool que constitui, na ausência de justificação, uma violação do artigo 30.°, pode ser justificada, nos termos da primeira frase do artigo 36.° do Tratado, quando a proibição for destinada à protecção da saúde pública, mas apenas se puder ser demonstrado que o risco que corre a saúde pública foi avaliado de acordo com factores objectivos que tenham em consideração os riscos inerentes a todas as bebidas alcoólicas.

A proibição da publicidade das bebidas que contenham mais de 23° de álcool que, na falta de outra norma, é justificada por razões de saúde pública, pode, apesar disso, constituir um meio de discriminação arbitrária ou uma restrição dissimulada no comércio (entre Estados-membros); a questão de saber se é efectivamente assim, depende, todavia, de uma análise do mercado das bebidas em causa e de todos os factos do processo em questão, análise que compete ao órgão jurisdicional nacional.»

5. Tendo em consideração a resposta que propõe dar à primeira questão, a *Comissão* considera que não é necessário analisar o artigo 36.° do Tratado nem, por conseguinte, responder às segunda e terceira questões prejudiciais.

F. Grévisse
Juiz relator