ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

13 de Julho de 2004 *

No processo C-262/02,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por H. van Lier, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

apoiada por

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representada por K. Manji, na qualidade de agente, assistido por K. Beal, barrister,

interveniente,

contra

República Francesa, representada por G. de Bergues e R. Loosli-Surrans, na qualidade de agentes,

demandada,

* Língua do processo: francês.

que tem por objecto obter a declaração de que, ao subordinar a transmissão televisiva em França por cadeias de televisão francesas de manifestações desportivas realizadas no território de outros Estados-Membros à eliminação prévia da publicidade a bebidas alcoólicas, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 59.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 49.° CE),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, P. Jann (relator), A. Rosas, C. Gulmann, J.-P. Puissochet e J. N. Cunha Rodrigues, presidentes de secção, R. Schintgen, S. von Bahr e R. Silva de Lapuerta, juízes,

advogado-geral: A. Tizzano,
secretário: M. Múgica Arzamendi, administradora principal,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 25 de Novembro de 2003, na qual a Comissão foi representada por H. van Lier e W. Wils, na qualidade de agente, a República Francesa por G. de Bergues e R. Loosli-Surrans, e o Reino Unido por K. Manji, assistido por P. Harris, barrister,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 11 de Março de 2004,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 16 de Julho de 2002, a Comissão das Comunidades Europeias propôs, nos termos do artigo 226.° CE, uma acção na qual pede que seja declarado que, ao subordinar a transmissão televisiva em França por cadeias de televisão francesas de manifestações desportivas realizadas no território de outros Estados-Membros à supressão prévia da publicidade a bebidas alcoólicas, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 59.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 49.° CE),

Quadro jurídico

Normas substantivas

2 A Lei n.° 91-32, de 10 de Janeiro de 1991, relativa ao combate ao tabagismo e ao alcoolismo, dita «lei 'Evin'» (JORF de 12 Janeiro de 1991, p. 615, a seguir «lei Evin»), alterou, designadamente, os artigos L. 17 a L. 21 do code des débits de boissons (código da revenda de bebidas), que limitam a publicidade a determinadas bebidas alcoólicas, a saber, as que contêm um teor de álcool superior a 1,2°.

3 Segundo as referidas disposições, é proibida a publicidade televisiva directa ou indirecta a bebidas alcoólicas, proibição reiterada, de resto, no artigo 8.º do Decreto n.º 92-280, de 27 de Março de 1992, aprovado em execução do artigo 27.º da lei de 30 de Setembro de 1986 sobre a liberdade de comunicação e que fixa os princípios gerais relativos ao regime aplicável à publicidade e ao patrocínio (JORF de 28 de Março de 1992, p. 4313).

4 Em contrapartida, a legislação francesa autoriza outras formas de publicidade. Assim, é permitido, por exemplo, fazer publicidade a bebidas alcoólicas na imprensa escrita, na rádio (excepto a determinadas horas) ou sob a forma de cartazes e anúncios, incluindo em painéis publicitários colocados em instalações desportivas, etc.

5 Uma infracção à lei Evin é qualificada como «contra-ordenação» pelo direito penal francês.

Normas processuais

6 Segundo o artigo 42.º, primeiro parágrafo, da Lei n.º 86-1067, de 30 de Setembro de 1986, relativa à liberdade de comunicação, dita «lei 'Léotard'» (JORF de 1 de Outubro de 1986, p. 11755), compete ao Conseil Supérieur de l'audiovisuel (a seguir «CSA») fiscalizar a aplicação da lei Evin. Neste contexto, o CSA pode intimar os operadores de serviços de televisão a respeitar as suas obrigações e, caso estes não cumpram as exigências que lhes forem feitas, aplicar-lhes coimas. Por outro lado, o CSA pode submeter ao procureur de la République qualquer infracção cometida por esses operadores.

Medidas de aplicação

7 Em 1995, as autoridades francesas, a saber, o CSA e o Ministério da Juventude e Desportos, e as cadeias de televisão francesas elaboraram um código de boa conduta, publicado no *Bulletin officiel du ministère de la Jeunesse et des Sports,* que interpreta as normas da lei Evin no que respeita à sua aplicação às transmissões de acontecimentos desportivos que tenham lugar no estrangeiro (ou seja, transmissões directas ou retransmissões), no decurso das quais é visível publicidade a bebidas alcoólicas, por exemplo, em painéis publicitários ou nas camisolas dos atletas e que são, por conseguinte, susceptíveis de fazer publicidade televisiva indirecta a bebidas alcoólicas na acepção da referida lei.

8 Este código de boa conduta, que não é juridicamente vinculativo, indica que, relativamente a acontecimentos binacionais que tenham lugar no estrangeiro, denominados «outros acontecimentos» pelo mesmo código, os operadores franceses e qualquer parte sujeita à lei francesa (a seguir, em conjunto, «operadores franceses»), que não controlam as condições de filmagem, devem utilizar todos os meios disponíveis para prevenir a aparição na televisão de marcas de bebidas alcoólicas. Assim, no momento da aquisição dos direitos de transmissão, o operador francês deve informar os seus parceiros estrangeiros das exigências da legislação francesa e das normas previstas no referido código. Da mesma forma, esse operador deve apurar junto do detentor dos direitos de retransmissão, de acordo com as suas possibilidades materiais e antes da difusão da manifestação desportiva, qual a publicidade que surgirá no lugar onde esta decorrerá. Por último, o referido operador deve utilizar os processos técnicos disponíveis de forma a evitar o destaque, na televisão, dos painéis publicitários a bebidas alcoólicas.

9 Em contrapartida, relativamente a acontecimentos multinacionais que têm lugar no estrangeiro, os operadores franceses não podem ser suspeitos de condescendência em relação a publicidade que surge no ecrã quando difundem imagens cujas condições de filmagem não controlam.

10 Na versão aplicável no presente litígio, o código de boa conduta definia os acontecimentos internacionais como aqueles «cujas imagens são retransmitidas num número elevado de países e que se não pode considerar que essas imagens visem principalmente o público francês». Os acontecimentos binacionais, por seu lado, eram definidos como «outros acontecimentos, para além dos mencionados no caso anterior, que decorram no estrangeiro, quando a retransmissão vise especificamente o público francês.»

11 Resulta dos autos que, além da elaboração do código de boa conduta, o CSA fez diligências junto dos operadores franceses com vista a conseguir que estes exijam a supressão de painéis publicitários relativos a bebidas alcoólicas ou renunciem inteiramente à retransmissão do evento em questão. Em pelo menos um caso, o referido organismo chegou a requerer ao procureur de la République que abrisse um inquérito contra um operador francês. No entanto, desde a adopção do referido código, o CSA apenas efectuou uma única intervenção contra um desses operadores, que ocorreu em Outubro de 1996.

Fase pré-contenciosa

12 Depois de ter notificado a República Francesa para apresentar as suas observações, a Comissão enviou-lhe, em 21 de Novembro de 1996, um parecer fundamentado no qual salientava que a proibição da publicidade televisiva a bebidas alcoólicas comercializadas em França, quando esteja em causa a publicidade televisiva indirecta resultante da aparição no ecrã de painéis visíveis durante a retransmissão de manifestações desportivas binacionais que têm lugar no território de outros Estados-Membros, é incompatível com a livre prestação de serviços. Além disso, o referido Estado-Membro foi convidado a tomar as medidas necessárias para cumprir esse parecer fundamentado no prazo de dois meses a contar da sua notificação.

13 Subsequentemente, os contactos entre a Comissão e as autoridades francesas prosseguiram e estas últimas procederam a diversos ajustamentos ao código de boa conduta.

14 No entanto, tendo verificado que subsistiam problemas práticos na aplicação da lei Evin e que as alterações propostas pelas autoridades francesas não eram susceptíveis de os remediar, a Comissão decidiu intentar a presente acção por incumprimento.

15 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 3 de Dezembro de 2002, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte foi admitido como intervenientes em apoio dos pedidos da Comissão, nos termos do artigo 37.°, primeiro parágrafo, do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça e do artigo 93.°, n.° 1, do Regulamento de Processo.

Quanto à acção

16 A Comissão invoca um único fundamento de recurso, assente na incompatibilidade com o artigo 59.° do Tratado da regulamentação francesa que proíbe a publicidade televisiva a bebidas alcoólicas comercializadas em França, quando esteja em causa a publicidade televisiva indirecta resultante da aparição no ecrã de painéis visíveis durante a retransmissão de manifestações desportivas binacionais que têm lugar no território de outros Estados-Membros (a seguir «regime de publicidade televisiva em causa»).

Argumentação das partes

17 A Comissão e o Governo do Reino Unido alegam que o artigo 59.° do Tratado se opõe ao regime francês de publicidade televisiva.

18 Com efeito, o referido regime implica restrições à livre prestação de serviços de publicidade e de serviços de difusão de programas televisivos.

19 Além disso, embora se possa, em princípio, justificar por razões de protecção da saúde pública, como admite o artigo 56.°, n.° 1, do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 46.°, n.° 1, CE), conjugado com o artigo 66.° do Tratado CE (actual artigo 55.° CE), tal regime é, porém, desproporcionado.

20 Diversamente, o Governo francês sustenta que o regime francês de publicidade televisiva não é contrário ao artigo 59.° do Tratado.

21 Com efeito, mesmo que o referido regime comporte uma restrição na acepção do artigo 59.° do Tratado, justifica-se, em qualquer caso, por motivos de protecção da saúde pública e pela necessidade de evitar que a regulamentação aplicável seja contornada. Além disso, o Governo francês sustenta que tal regime é proporcionado aos objectivos prosseguidos.

Apreciação do Tribunal

22 O artigo 59.º do Tratado exige a supressão de qualquer restrição à livre prestação de serviços, mesmo que esta restrição se aplique indistintamente aos prestadores nacionais e aos de outros Estados-Membros, quando seja susceptível de impedir, entravar ou tornar menos atractivas as actividades do prestador estabelecido noutro Estado-Membro, onde presta legalmente serviços análogos (v., neste sentido, acórdãos de 25 de Julho de 1991, Säger, C-76/90, Colect., p. I-4221, n.º 12, e de 3 de Outubro de 2000, Corsten, C-58/98, Colect., p. I-7919, n.º 33). Por outro lado, a liberdade de prestação de serviços beneficia tanto o prestador como o beneficiário dos serviços (v., neste sentido, acórdão de 31 de Janeiro de 1984, Luisi e Carbone, 286/82 e 26/83, Recueil, p. 377, n.º 16).

23 Porém, na falta de medidas de harmonização comunitárias, a livre prestação de serviços pode ser limitada por regulamentações nacionais justificadas pelas razões mencionadas no artigo 56.º, n.º 1, do Tratado, conjugado com o seu artigo 66.º, ou por razões imperativas de interesse geral (v., neste sentido, acórdão de 6 de Novembro de 2003, Gambelli e o., C-243/01, ainda não publicado na Colectânea, n.º 60).

24 Neste contexto, 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 (v. acórdão de 25 de Julho de 1991, Aragonesa de Publicidad Exterior e Publivía, C-1/90 e C-176/90, Colect., p. I-4151, n.º 16), que exige que as medidas adoptadas sejam adequadas para garantir a realização do objectivo prosseguido e não ultrapassem o necessário para atingir esse objectivo (v., nomeadamente, acórdãos Säger, já referido, n.º 15; de 23 de Novembro de 1999, Arblade e o., C-369/96 e C-376/96, Colect., p. I-8453, n.º 35; Corsten, já referido, n.º 39, e de 22 de Janeiro de 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, Colect., p. I-607, n.º 33).

25 No caso em apreço, dado que não existem medidas de harmonização comunitárias na matéria, há que, para apreciar a procedência do fundamento invocado pela Comissão, examinar sucessivamente três pontos, a saber, a existência de uma restrição na acepção do artigo 59.º do Tratado, a possibilidade de justificação, à luz do artigo 56.º, n.º 1, do referido Tratado, conjugado com o artigo 66.º do mesmo, de um regime francês de publicidade televisiva em causa e o carácter proporcionado desse regime.

26 Em primeiro lugar, refira-se que o regime francês de publicidade televisiva constitui uma restrição à livre prestação de serviços na acepção do artigo 59.º do Tratado. Com efeito, tal regime implica, por um lado, uma restrição à livre prestação de serviços de publicidade na medida em que os proprietários de painéis televisivos devem recusar, preventivamente, toda e qualquer publicidade a bebidas alcoólicas sempre que a manifestação desportiva seja susceptível de ser retransmitida em França. Por outro lado, o mesmo regime impede a prestação de serviços de difusão de programas televisivos. Com efeito, os operadores franceses devem recusar toda e qualquer retransmissão de acontecimentos desportivos no decurso da qual sejam visíveis painéis publicitários que contenham publicidade a bebidas alcoólicas comercializadas em França. Além disso, os organizadores de acontecimentos desportivos que têm lugar fora de França não podem vender os direitos de retransmissão aos operadores franceses, visto que a difusão de programas televisivos consagrados a tais acontecimentos é susceptível de conter publicidade televisiva indirecta às referidas bebidas alcoólicas.

27 Neste aspecto, a argumentação invocada pelo Governo francês para afastar a qualificação do referido regime como «restrição» na acepção do artigo 59.º do Tratado não pode ser acolhida.

28 Embora seja verdade que existem possibilidades técnicas que permitem manipular as imagens para ocultar, de forma selectiva, os painéis que exibem publicidade a

bebidas alcoólicas, a utilização dessas técnicas implicaria, contudo, custos suplementares elevados a cargo dos operadores franceses, como o Governo francês admitiu na audiência.

29 Quanto ao argumento de que o regime francês de publicidade televisiva em causa abrange, de forma não discriminatória, não só as bebidas alcoólicas produzidas em França mas também as de toda e qualquer proveniência quando sejam comercializadas em França, basta recordar que, no âmbito da livre prestação de serviços, só a origem do serviço em questão pode ser relevante para o caso em apreço.

30 Em segundo lugar, refira-se que o regime francês de publicidade televisiva prossegue um objectivo de protecção da saúde pública na acepção do artigo 56.º, n.º 1, do Tratado, como salientou o advogado-geral no n.º 69 das suas conclusões. Com efeito, as medidas que limitam as possibilidades de publicidade a bebidas alcoólicas e procuram, assim, combater o alcoolismo respondem a preocupações de saúde pública (acórdãos de 10 de Julho de 1980, Comissão/França, 152/78, Recueil, p. 2299, n.º 17; Aragonesa de Publicidade Exterior e Publivía, já referido, n.º 15, e de 8 de Março de 2001, Gourmet International Products, C-405/98, Colect., p. I-1795, n.º 27).

31 Em terceiro lugar, importa igualmente declarar que um regime de publicidade televisiva como o que está em causa no processo principal é adequado para garantir a realização do objectivo de protecção da saúde pública por ele prosseguido. Por outro lado, não ultrapassa o que é necessário para atingir esse objectivo. Esse regime limita, com efeito, as situações nas quais os painéis publicitários para bebidas

alcoólicas podem ser vistos na televisão e é, por isso, susceptível de restringir a difusão dessas mensagens, reduzindo, assim, as ocasiões nas quais os telespectadores poderiam ser incitados a consumir bebidas alcoólicas.

32 A este respeito, a argumentação desenvolvida pela Comissão e pelo Reino Unido para demonstrar o carácter desproporcionado do referido regime não pode ser acolhida.

33 Com efeito, no que respeita ao argumento de que o regime francês de publicidade televisiva é incoerente, pois só se aplica a bebidas alcoólicas com um teor de álcool superior a 1,2°, que apenas diz respeito à publicidade televisiva e que não se aplica à publicidade ao tabaco, basta responder que compete aos Estados-Membros decidir do nível a que pretendem assegurar a protecção da saúde pública, e o modo como esse nível deve ser alcançado (v. acórdão Aragonesa de Publicidad Exterior e Publivía, já referido, n.° 16).

34 Quanto ao argumento de que, na prática, a consequência do referido regime é a de que acontecimentos desportivos integralmente não podem ser transmitidos, embora existam medidas menos restritivas que permitem assegurar a protecção da saúde pública, há que declarar que, pelos motivos apontados pelo advogado-geral nos n.^{os} 103 e 104 das suas conclusões, tendo em conta, por um lado, os instrumentos técnicos actualmente disponíveis e, por outro, os seus custos excessivos, não existem actualmente medidas menos restritivas que permitam excluir ou ocultar a publicidade televisiva indirecta a bebidas alcoólicas resultante de painéis visíveis durante a retransmissão de manifestações desportivas. Com efeito, dado que essa publicidade só aparece nos ecrãs de modo esporádico e apenas durante alguns segundos, não é possível controlar o seu conteúdo nem inserir, ao mesmo tempo que a mensagem televisiva aparece nos ecrãs, avisos quanto aos perigos resultantes de um consumo excessivo de álcool.

35 Quanto ao argumento de que o regime francês de publicidade televisiva leva a autorizar a publicidade televisiva a bebidas alcoólicas em situações nas quais a audiência francesa é, em valores absolutos, muito elevada (acontecimentos multinacionais), mas a proibir essa publicidade quando a audiência francesa é menos elevada (acontecimentos binacionais), basta observar que, ao limitar a proibição à publicidade indirecta difundida durante a retransmissão de manifestações desportivas destinadas especificamente à audiência francesa e nas quais a publicidade é susceptível, portanto, de visar especificamente apenas essa audiência, o referido regime só torna a medida menos prejudicial à livre prestação de serviços e, por conseguinte, mais proporcionada ao objectivo prosseguido.

36 O mesmo vale para o argumento de que, na prática, o regime francês de publicidade televisiva em causa só é aplicado a publicidade a bebidas alcoólicas comercializadas em França. Com efeito, ao limitar a proibição controvertida à publicidade aos produtos comercializados em França e ao restringir, deste modo, o âmbito de aplicação dessa proibição, o entrave à livre prestação de serviços torna-se reduzido e, por conseguinte, mais proporcionado ao objectivo prosseguido.

37 Quanto ao argumento de que a publicidade às bebidas alcoólicas é admitida em determinados Estados-Membros, há que declarar que, como o advogado-geral explicitou no n.º 106 das suas conclusões, o facto de um Estado-Membro impor regras menos estritas que as impostas por outro Estado-Membro não significa que estas últimas sejam desproporcionadas (acórdão de 10 de Maio de 1995, Alpine Investments, C-384/93, Colect., p. I-1141, n.º 51).

38 Quanto ao argumento que consiste em sustentar que a aplicação do regime francês de publicidade se pode sobrepor aos controlos já efectuados no âmbito dos procedimentos em vigor noutro Estado-Membro, há que referir que, como o

advogado-geral observou no n.º 105 das suas conclusões, se o Estado Membro onde decorre o acontecimento desportivo proibir a difusão das imagens constantes dos painéis de publicidade a bebidas alcoólicas, esse acontecimento poderá ser retransmitido em França sem necessidade de controlo. Se, em contrapartida, a proibição não existir no Estado-Membro onde decorre o referido acontecimento, só o controlo praticado pelas autoridades francesas será realizado.

39 Por último, no que respeita ao argumento de que determinadas disposições do referido regime são ambíguas, basta declarar que, pelos motivos referidos pelo advogado-geral no n.º 91 das suas conclusões, as disposições em questão são suficientemente claras e precisas. Com efeito, o regime de publicidade televisiva em causa circunscreve com exactidão suficiente, em relação aos operadores em causa, os casos em que a retransmissão de manifestações desportivas é proibida.

40 Resulta da totalidade das considerações que precedem que, nestas condições, o único fundamento de recurso invocado pela Comissão não pode ser acolhido, sendo, portanto, improcedente.

Quanto às despesas

41 Por força do disposto no artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas, se tal tiver sido pedido. Tendo a República Francesa requerido a condenação da Comissão e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas. Nos termos do n.º 4, primeiro parágrafo, do mesmo artigo, o Reino Unido suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

decide:

1) **A acção é julgada improcedente.**

2) **A Comissão das Comunidades Europeias é condenada nas despesas.**

3) **O Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte suportará as suas próprias despesas.**

Skouris	Jann	Rosas
Gulmann	Puissochet	Cunha Rodrigues
Schintgen	von Bahr	Silva de Lapuerta

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 13 de Julho de 2004.

O secretário

R. Grass

O presidente

V. Skouris