ACÓRDÃO DO TRIBUNAL (Sexta Secção)
7 de Março de 1990 *

No processo C-362/88,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, pela Cour de cassation do Grão-Ducado do Luxemburgo e destinado a obter no processo pendente perante esse órgão jurisdicional entre

GB-INNO-BM, sociedade constituída ao abrigo do direito belga, com sede em Bruxelas,

e

Confédération du commerce luxembourgeois, associação sem fins lucrativos, com sede no Luxemburgo,

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

O TRIBUNAL (Sexta Secção),

constituído pelos Srs. C. N. Kakouris, presidente de secção, T. Koopmans, G. F. Mancini, T. F. O'Higgins e M. Díez de Velasco, juízes,

advogado-geral: C. O. Lenz
secretário: D. Louterman, administradora principal

vistas as observações apresentadas:

— em representação da sociedade anónima, constituída ao abrigo do direito belga, GB-INNO-BM, recorrente em cassação, por Nicolas Decker, avocat-avoué no foro do Luxemburgo, Antoine de Bruyn, advogado na Cour de cassation da Bélgica, Louis van Bunnen e Michel Mahieu, advogados no foro de Bruxelas,

* Língua do processo: francês.

— em representação da associação sem fins lucrativos Confédération du commerce luxembourgeois, recorrida em cassação, por Yvette Hamilius, avocat-avoué no foro do Luxemburgo,

— em representação do Governo do Grão-Ducado do Luxemburgo, por Alain Gross, avocat-avoué no foro do Luxemburgo,

— em representação do Governo da República Federal da Alemanha, por Horst Teske, Martin Seidel e A. von Mühlendahl, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo da República Francesa, por G. de Bergues, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão, por Christine Berardis-Kayser, na fase escrita do processo, e E. White e H. Lehman, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência e após a realização desta em 23 de Novembro de 1989,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 10 de Janeiro de 1990,

profere o presente

Acórdão

1 Por acórdão de 8 de Dezembro de 1988, chegado ao Tribunal em 14 do mesmo mês, a Cour de cassation do Grão-Ducado do Luxemburgo apresentou, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, uma questão prejudicial relativa à interpretação dos artigos 30.°, 31.°, primeiro parágrafo, e 36.° do mesmo Tratado com vista a poder apreciar a compatibilidade com essas disposições de uma regulamentação nacional em matéria de publicidade comercial.

2 Essa questão foi suscitada no âmbito de um processo entre a Confédération du commerce luxemburgeois (a seguir «CCL»), associação sem fins lucrativos que declara representar os interesses dos comerciantes luxemburgueses, e a sociedade anónima belga GB-INNO-BM, que explora supermercados em território belga, entre outros locais, em Arlon, junto à fronteira belgo-luxemburguesa. Tendo a sociedade belga feito distribuir folhetos publicitários no território belga, bem como no território do Grão-Ducado, foi citada em processo de medidas provisórias perante um tribunal luxemburguês a pedido da CCL, que requereu que fosse ordenada a cessação da distribuição dos folhetos em causa. A CCL alegou que a publicidade contida nos folhetos era contrária ao regulamento grão-ducal de 23 de Dezembro de 1974 relativo à concorrência desleal (Mémorial A 1974, p. 2392), segundo o qual as ofertas de venda que integram uma redução de preços não devem conter nem indicação da duração da oferta nem referência aos preços antigos.

3 O presidente da secção comercial do tribunal d'arrondissement do Luxemburgo deu seguimento ao pedido formulado no processo de medidas provisórias, considerando que a distribuição dos folhetos em causa constituía uma oferta de venda, proibida pelo regulamento grão-ducal de 1974, bem como uma prática desleal violadora do mesmo regulamento. Após confirmação deste despacho pela Cour d'appel, a GB-INNO-BM interpôs recurso de cassação. Sustentou que a publicidade contida nos panfletos era conforme às disposições belgas em matéria de concorrência desleal e que seria, por isso, contrário ao disposto no artigo 30.° do Tratado CEE aplicar-lhe as disposições previstas pela regulamentação luxemburguesa.

4 A Cour de cassation suspendeu a instância até que o Tribunal se pronuncie a título prejudicial sobre a seguinte questão:

«O artigo 30.°, o primeiro parágrafo do artigo 31.° e o artigo 36.° do Tratado CEE devem ser interpretados no sentido de que se opõem a que a legislação de um Estado-membro preveja que as ofertas de venda ou as vendas a retalho com redução temporária dos preços e praticadas fora das épocas de vendas especiais ou liquidações só sejam autorizadas desde que as propostas não indiquem a sua duração e não seja feita qualquer referência aos antigos preços?»

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

6 Convém examinar, a título preliminar, um argumento avançado pela CCL, bem como pelos governos alemão e luxemburguês. Ele consiste em sustentar que as disposições dos artigos 30.°, 31.° e 36.° do Tratado são estranhas ao objecto do litígio subjacente ao processo principal que diria respeito apenas à publicidade comercial sem pôr em causa a circulação de mercadorias entre Estados-membros. Aliás, a GB-INNO-BM venderia as suas mercadorias apenas em território belga.

7 Este argumento não pode ser acolhido. O Tribunal já considerou, no seu acórdão de 15 de Dezembro de 1982, Oosthoek's Uitgeversmaatschappij (286/81, Recueil 1982, p. 4575), que uma legislação que limite ou proíba certas formas de publicidade e certos meios de promoção de vendas, se bem que não condicione directamente as trocas, pode ser susceptível de restringir o volume destas pelo facto de afectar as possibilidades de comercialização.

8 Ora, a livre circulação de mercadorias diz respeito não somente ao comércio profissional mas igualmente aos particulares. Implica, nomeadamente nas regiões fronteiriças, que os consumidores residentes num Estado-membro possam dirigir-se livremente ao território de um outro Estado-membro com vista a nele se abastecerem, nas mesmas condições, que a população local. Esta liberdade dos consumidores fica comprometida quando o acesso à publicidade disponível no Estado de compra lhes é recusado. Por conseguinte, uma proibição de difusão de tal publicidade deve ser examinada com cuidado à luz do disposto nos artigos 30.°, 31.° e 36.° do Tratado.

9 Nestas condições, afigura-se que a questão prejudicial diz respeito à compatibilidade, com o artigo 30.° do Tratado, de um obstáculo à livre circulação de mercadorias resultante de disparidades entre regulamentações nacionais aplicáveis. Resulta, com efeito, dos autos que uma publicidade de ofertas de venda integrando uma redução de preços com indicação do período de duração da proposta e dos antigos preços é proibida pela regulamentação luxemburguesa, quando é admitida segundo as disposições em vigor na Bélgica.

10 A este propósito, convém recordar a jurisprudência constante do Tribunal segundo a qual, à falta de uma regulamentação comum da comercialização, os obstáculos à livre circulação intracomunitária resultantes de disparidades entre regulamentações nacionais devem ser admitidas, na medida em que a regulamentação em causa seja indistintamente aplicável aos produtos nacionais e aos produtos importados e possa ser justificada pela necessidade de satisfazer exigências imperativas atinentes, entre

outras, à defesa dos consumidores ou à transparência das transacções comerciais (ver em particular os acórdãos de 20 de Fevereiro de 1979, Rewe, 120/78, Recueil 1979, p. 649, e de 26 de Junho de 1980, Gilli e Andress, 788/79, Recueil 1980, p. 2071).

11 Segundo a CCL e o Governo luxemburguês, ambas as proibições em causa — a de indicar o período de duração de uma oferta especial e a de publicitar o antigo preço — são justificadas por razões de protecção dos consumidores. A proibição relativa à duração da oferta especial tem por finalidade evitar um risco de confusão entre as vendas especiais e os saldos semestrais, limitados no tempo pela regulamentação luxemburguesa. A proibição de fazer constar o antigo preço na oferta justificar-se-ia pelo facto de o consumidor não estar, normalmente, em condições de controlar a veracidade de um preço antigo de referência. Ademais, a afixação de um preço antigo poderia exercer sobre o consumidor uma pressão psicológica excessiva. O Governo alemão partilha, no essencial, este ponto de vista.

12 Este é contestado pela GB-INNO-BM, bem como pela Comissão, que assinala que o consumidor medianamente advertido sabe que os saldos anuais só são praticados dois meses por ano. No que toca à comparação de preços, a Comissão faz um apanhado das legislações nacionais na matéria, para daí deduzir que estas têm como ponto comum, excepção feita às disposições luxemburguesas e alemãs, autorizar a indicação de ambos os preços, desde que o preço de referência seja o preço realmente praticado.

13 Assim, levanta-se o problema de saber se uma legislação nacional que impede o consumidor de aceder a certas informações pode ser justificada pelo interesse da protecção dos consumidores.

14 Quanto a este ponto, há que recordar, em primeiro lugar, que a política comunitária na matéria estabelece uma ligação estreita entre a protecção e a informação do consumidor. É assim que o «programa preliminar» adoptado pelo Conselho em 1975 (JO C 92, p. 1) prevê a execução de uma política «de protecção e de informação dos consumidores». Por resolução de 19 de Maio de 1981 (JO C 133, p. 1), o Conselho aprovou um «segundo programa da Comunidade Económica Europeia para uma política de protecção e de informação dos consumidores», cu-

jos objectivos foram confirmados pela resolução do Conselho de 23 de Junho de 1986, relativa às futuras orientações da Comunidade para a protecção e promoção dos interesses dos consumidores (JO C 167, p. 1).

15 A existência de uma ligação entre a protecção e a informação dos consumidores explica-se pelas «orientações gerais» do segundo programa. Elas sublinham que as medidas tomadas ou em vias de elaboração, em aplicação do programa preliminar, contribuem para melhorar a situação do consumidor protegendo a sua saúde, a sua segurança e os seus interesses económicos, fornecendo-lhe uma informação e uma educação adequadas e permitindo-lhe manifestar-se quanto às decisões que lhe dizem respeito. Estas mesmas medidas teriam também, muitas vezes, por efeito aproximar as condições de concorrência com as quais se devem conformar produtores ou distribuidores.

16 As orientações gerais do segundo programa especificam, em seguida, que o objectivo deste é prosseguir e aprofundar a acção empreendida e, nomeadamente, contribuir para a criação das condições de um melhor diálogo entre consumidores e produtores-distribuidores. Para este efeito, o programa define «cinco direitos fundamentais» do consumidor, entre os quais figura o «direito à informação e à educação». Uma das acções propostas no programa é a melhoria da educação e da informação dos consumidores (ponto 9, alínea D). A parte do programa que fixa os princípios que devem reger a protecção dos interesses económicos dos consumidores contém passagens que referem a exactidão das informações fornecidas ao consumidor sem, contudo, lhe recusar o acesso a certas informações. É assim que, segundo um dos princípios (ponto 28, n.° 4), nenhuma forma de publicidade deve induzir em erro o adquirente; todo o autor de uma publicidade deve estar em condições de «demonstrar por meios adequados a veracidade do que afirmou».

17 Há que recordar, em seguida, que, segundo a jurisprudência do Tribunal, uma proibição de importar certos produtos num Estado-membro é contrária ao artigo 30.° quando o objectivo prosseguido por tal proibição pode igualmente ser atingido por uma rotulagem do produto em causa que seja susceptível de fornecer as informações necessárias ao consumidor e permitir-lhe assim efectuar a sua escolha com perfeito conhecimento de causa (acórdãos de 9 de Dezembro de 1981, Comissão/Itália, 193/80, Recueil 1981, p. 3019, e de 12 de Março de 1987, Comissão/República Federal da Alemanha, 178/84, Colect. 1987, p. 1227).

18 Resulta do que precede que o direito comunitário em matéria de protecção dos consumidores considera a informação destes como uma das exigências principais. Por isso, o artigo 30.° do Tratado não poderá ser interpretado num sentido implicando que uma legislação nacional, que recusa o acesso dos consumidores a certas informações, possa ser justificada por exigências imperativas atinentes à protecção dos consumidores.

19 Por conseguinte, os obstáculos ao comércio intracomunitário resultantes de uma regulamentação nacional do tipo da que está em causa no litígio subjacente ao processo principal não poderão ser justificados por razões atinentes à protecção dos consumidores. São, portanto, abrangidos pela proibição estabelecida no artigo 30.° do Tratado. As excepções à aplicação dessa disposição que constam do artigo 36.° não lhes são aplicáveis neste caso; não foram, aliás, invocadas no decurso do processo perante o Tribunal.

20 Desde que se aplique o artigo 30.°, não é necessário interpretar o artigo 31.° do Tratado, igualmente invocado na questão prejudicial.

21 Convém, por isso, responder à questão apresentada que os artigos 30.° e 36.° do Tratado CEE devem ser interpretados no sentido de que se opõem a que seja aplicada a uma acção publicitária, que foi legalmente difundida num outro Estado-membro, uma regulamentação nacional contendo uma proibição de indicar, na publicidade comercial relativa a uma proposta especial de venda, a duração da proposta e o preço antigo.

Quanto às despesas

As despesas efectuadas pelo Governo do Grão-Ducado do Luxemburgo, pelo Governo da República Federal da Alemanha, pelo Governo da República Francesa 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, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL (Sexta Secção),

pronunciando-se quanto à questão apresentada pela Cour de cassation do Grão-Ducado do Luxemburgo, por acórdão de 8 de Dezembro de 1988, declara:

Os artigos 30.° e 36.° do Tratado CEE devem ser interpretados no sentido de que se opõem a que seja aplicada a uma acção publicitária que foi legalmente difundida num outro Estado-membro uma regulamentação nacional integrando uma proibição de indicar, na publicidade comercial relativa a uma proposta especial de venda, a duração da proposta e o preço antigo.

Kakouris Koopmans

Mancini O'Higgins Díez de Velasco

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 7 de Março de 1990.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente da Sexta Secção

C. N. Kakouris