

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)
23 de Outubro de 2003 *

No processo C-245/01,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 234.º CE, pelo Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht (Alemanha), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

RTL Television GmbH

e

Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do artigo 11.º, n.º 3, da 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), na versão que resulta da Directiva 97/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Junho de 1997 (JO L 202, p. 60),

* Língua do processo: alemão.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: C. W. A. Timmermans (relator), presidente da Quarta Secção, exercendo funções de presidente da Quinta Secção, D. A. O. Edward e P. Jann, juízes,

advogado-geral: F. G. Jacobs,
secretário: M.-F. Contet, administradora principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

- em representação da RTL Television GmbH, por J. Sommer e T. Tschentscher, Rechtsanwälte,

- em representação do Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk, por R. Albert, na qualidade de agente,

- em representação do Governo do Reino Unido, por G. Amodeo, na qualidade de agente, assistida por P. Harris, barrister,

- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por C. Tufvesson, na qualidade de agente, assistida por W. Berg, Rechtsanwalt,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações da RTL Television GmbH, representada por T. Tschentscher e J. Sommer, do Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk, representado por A. Fischer, na qualidade de agente, e da Comissão, representada por C. Tufvesson, assistida por W. Berg, na audiência de 29 de Janeiro de 2003,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 22 de Maio de 2003,

profere o presente

Acórdão

1 Por decisão de 15 de Junho de 2001, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 25 de Junho seguinte, o Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht colocou, em aplicação do artigo 234.º CE, quatro questões prejudiciais sobre a interpretação do artigo 11.º, n.º 3, da 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), na versão que resulta da Directiva 97/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Junho de 1997 (JO L 202, p. 60, a seguir «Directiva 89/552»).

- 2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de um litígio entre a RTL Television GmbH (a seguir «RTL»), organismo privado de radiodifusão televisiva, e o Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk (a seguir «NLM»), organismo público do *Land* da Baixa Saxónia que sucedeu ao Niedersächsische Landesrundfunkausschuss (a seguir «NLA») e assumiu os seus poderes de fiscalização dos organismos privados de radiodifusão televisiva, relativo a uma decisão do NLA que considera que alguns filmes transmitidos pela RTL não respeitam a regulamentação em matéria de frequência de interrupções publicitárias.

Enquadramento jurídico

Direito comunitário

- 3 Os sexto a oitavo considerandos da Directiva 89/552 têm a seguinte redacção:

«Considerando que, em circunstâncias normais, a radiodifusão televisiva constitui um serviço na acepção do Tratado;

Considerando que o Tratado prevê a livre circulação de todos os serviços fornecidos normalmente contra remuneração, sem exclusão relativa ao seu conteúdo cultural ou outro e sem restrições relativamente aos nacionais dos Estados-Membros estabelecidos num Estado da Comunidade que não o do destinatário do serviço;

Considerando que esse direito aplicado à difusão e à distribuição de serviços de televisão constitui igualmente uma manifestação específica, em direito comunitário, de um princípio mais geral, a saber, a liberdade de expressão, tal como está consagrada no n.º 1 do artigo 10.º da Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, ratificada por todos os Estados-Membros; que, por essa razão, a adopção de directivas relativas à actividade de difusão e de distribuição de programas de televisão deve garantir o livre exercício dessa actividade à luz do referido artigo, sob a única reserva dos limites previstos no n.º 2 desse mesmo artigo e no n.º 1 do artigo 56.º do Tratado».

4 O vigésimo sétimo considerando da Directiva 89/552 tem o seguinte enunciado:

«Considerando que, para assegurar de forma completa e adequada a protecção dos interesses dos consumidores que são os telespectadores, é essencial que a publicidade televisiva seja submetida a um determinado número de normas mínimas e de critérios e que os Estados-Membros tenham a faculdade de fixar normas mais rigorosas ou mais pormenorizadas e, em determinados casos, condições diferentes para os organismos de radiodifusão televisiva sob a sua jurisdição».

5 O artigo 3.º, n.º 1, da Directiva 89/552 dispõe:

«No que respeita aos organismos de radiodifusão televisiva sob a sua jurisdição, os Estados-Membros terão a faculdade de prever normas mais rigorosas ou mais pormenorizadas nos domínios abrangidos pela presente directiva.»

6 Nos termos do artigo 11.º, n.ºs 1, 3 e 4, da Directiva 89/552:

«1. A publicidade e os *spots* de tevenda devem ser inseridos entre os programas. Sob reserva das condições estabelecidas nos n.ºs 2 a 5 do presente artigo, a publicidade e os *spots* de tevenda também podem ser inseridos durante os programas de um modo a que não se atente contra a sua integridade e valor, tendo em conta as interrupções naturais do programa, bem como a sua duração e natureza, e de maneira a não lesar os direitos dos respectivos titulares.

[...]

3. A transmissão de obras audiovisuais tais como as longas metragens cinematográficas e os filmes concebidos para a televisão (com exclusão de séries, folhetins, programas ligeiros de entretenimento e documentários) de duração programada superior a 45 minutos pode ser interrompida uma vez por cada período de 45 minutos. É autorizada outra interrupção se a duração programada da transmissão exceder, pelo menos em 20 minutos, dois ou mais períodos completos de 45 minutos.

4. Sempre que os programas, com excepção dos abrangidos pelo n.º 2, forem interrompidos por publicidade ou *spots* de tevenda, deve decorrer um período de pelo menos 20 minutos entre duas interrupções publicitárias sucessivas do mesmo programa.»

Convenção Europeia sobre a Televisão Transfronteiras

- 7 O artigo 14.º, n.ºs 1, 3 e 4, da Convenção Europeia sobre a Televisão Transfronteiras, de 5 de Maio de 1989 (a seguir «convenção europeia»), na versão alterada, tem a seguinte redacção:

«1. A publicidade e a televenda devem ser inseridas entre os programas. Sem prejuízo das condições estabelecidas nos n.ºs 2 a 5 do presente artigo, a publicidade e os *spots* de televenda podem igualmente ser inseridos durante os programas, de modo que não atentem contra a sua integridade e o seu valor, nem os direitos dos titulares de direitos sobre esses programas.

[...]

3. A transmissão de obras audiovisuais, tais como as longas metragens cinematográficas e os filmes concebidos para a televisão (com exclusão de séries, folhetins, programas de entretenimento e documentários), pode ser interrompida uma vez por cada período completo de quarenta e cinco minutos, desde que a duração programada das mesmas seja superior a quarenta e cinco minutos. É autorizada outra interrupção se a duração programada de tais obras exceder em, pelo menos, vinte minutos dois ou mais períodos completos de quarenta e cinco minutos.

4. Sempre que um programa não abrangido pelo n.º 2 do presente artigo for interrompido por publicidade ou por *spots* de televenda, deverá decorrer um período igual ou superior a vinte minutos entre duas interrupções sucessivas do mesmo programa.»

Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais

- 8 O artigo 10.º da Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (a seguir «CEDH»), intitulado «Liberdade de expressão», prevê:

«1. Qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão. Este direito compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber ou de transmitir informações ou ideias sem que possa haver ingerência de quaisquer autoridades públicas e sem considerações de fronteiras. O presente artigo não impede que os Estados submetam as empresas de radiodifusão, de cinematografia ou de televisão a um regime de autorização prévia.

2. O exercício desta liberdade, porquanto implica deveres e responsabilidades, pode ser submetido a certas formalidades, condições, restrições ou sanções, previstas pela lei, que constituam providências necessárias, numa sociedade democrática, para a segurança nacional, a integridade territorial ou a segurança pública, a defesa da ordem e a prevenção do crime, a protecção da saúde ou da moral, a protecção da honra ou dos direitos de outrem, para impedir a divulgação de informações confidenciais, ou para garantir a autoridade e a imparcialidade do poder judicial.»

Direito alemão

- 9 A Lei Fundamental alemã atribui aos *Länder* a competência legislativa em matéria de radiodifusão e de radiodifusão televisiva.

- 10 O § 26, n.ºs 2 a 4, do Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinigten Deutschland (Tratado de Estado relativo à radiodifusão na Alemanha unificada, a seguir «Rundfunkstaatsvertrag»), de 31 de Agosto de 1991, dispõe:

«2. A publicidade televisiva deve ser inserida em blocos e após cada programa; pode ainda ser inserida entre programas, desde que estejam reunidos os pressupostos enunciados nos n.ºs 3 a 5, desde que a integridade e o valor do programa não sejam afectados.

3. Nas transmissões televisivas constituídas por partes autónomas, nas manifestações desportivas, nos acontecimentos e espectáculos de estrutura similar, que compreendam intervalos, a publicidade apenas pode ser inserida entre as partes autónomas ou nos intervalos. Nas outras transmissões, o intervalo entre duas interrupções sucessivas não deve ser inferior a vinte minutos. Os n.ºs 4 e 5 permanecem aplicáveis.

4. Não obstante o disposto no n.º 3, segundo período, as obras como longas metragens cinematográficas e telefilmes, com excepção de séries, folhetins, programas de divertimento e documentários, desde que durem mais de 45 minutos, podem ser interrompidas depois de ter decorrido um período de projecção ininterrupta de 45 minutos. É permitida uma interrupção suplementar se a transmissão exceder em, pelo menos, 20 minutos dois ou mais períodos ininterruptos de 45 minutos.»

- 11 Estas disposições foram retomadas, com alterações sem relevância para o processo principal, no § 44, n.ºs 2 a 4, do vierter Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Quarto Tratado de Estado de alteração dos Tratados de Estado relativos aos direitos da radiodifusão, a seguir «vierter Rundfunkstaatsvertrag»).

- 12 O § 28, n.º 2, da Niedersächsisches Landesrundfunkgesetz, na versão alterada (lei do *Land* da Baixa Saxónia relativa à televisão, a seguir «Landesrundfunkgesetz»), prevê que o NLA, organismo antecessor do recorrido no processo principal, pode verificar se um programa ou uma emissão violou a Landesrundfunkgesetz ou as cláusulas da autorização e ordenar à entidade emissora e aos responsáveis do conteúdo do programa que façam cessar essa violação.
- 13 O § 33, n.ºs 5 a 7, da Landesrundfunkgesetz comporta disposições análogas às do § 26, n.ºs 2 a 4, do Rundfunkstaatsvertrag e do § 44, n.ºs 2 a 4, do vierter Rundfunkstaatsvertrag.
- 14 No presente acórdão, as referências ao § 26, n.ºs 2 a 4, do Rundfunkstaatsvertrag devem ser entendidas como sendo igualmente feitas para as disposições correspondentes da Landesrundfunkgesetz e do vierter Rundfunkstaatsvertrag mencionadas no número anterior.

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 15 Em 7 de Outubro de 1993, a RTL transmitiu «A Vingança de Amy Fisher», um filme com uma duração de 86 minutos, que foi interrompido quatro vezes para publicidade. O mesmo aconteceu uma semana depois com a transmissão de «Gritos na Floresta», filme com a duração de 90 minutos. Estes filmes foram emitidos no âmbito da série [ciclo] intitulada «Paixões Fatais».
- 16 Por decisão de 12 de Novembro de 1993, o NLA verificou que, ao interromper quatro vezes para publicidade cada um destes filmes, a RTL violou o § 26, n.º 4,

primeiro período, do Rundfunkstaatsvertrag. O NLA proibiu que, em caso de retransmissão, estes filmes sejam interrompidos por, respectivamente, mais de um e mais de dois intervalos publicitários.

- 17 A decisão do NLA proibiu ainda a RTL de interromper mais oito filmes e qualquer longa metragem cinematográfica ou telefilme emitidos no âmbito de séries [ciclos] cuja programação fora anunciada (a saber, os ciclos «Paixões Fatais», «Destinos Familiares» e «O Grande Romance Televisivo») com mais publicidade do que a autorizada pelo § 26, n.º 4, primeiro período, do Rundfunkstaatsvertrag.

- 18 Como fundamento da sua decisão, o NLA alega que as emissões em causa não podiam ser consideradas como fazendo parte de uma série [ciclo] na acepção do § 26, n.º 4, do Rundfunkstaatsvertrag, não podendo, portanto, ser interrompidas por publicidade em intervalos de 20 minutos.

- 19 Na sua decisão, o NLA alega em especial que o conceito de série [ciclo] se assemelha ao de folhetim e pressupõe que os vários filmes são em larga medida idênticos do ponto de vista da intriga e das personagens. O NLA decidiu, designadamente, que nem a identidade do horário de transmissão nem o facto de o argumento se basear num romance ou nele existirem temas comuns, como o amor, a paixão ou as relações familiares em geral, criam um elo de ligação suficiente para considerar que estas emissões constituem uma série [ciclo].

- 20 Em 23 de Novembro de 1993, a RTL interpôs um recurso de anulação da decisão do NLA no Niedersächsisches Verwaltungsgericht (Alemanha).

- 21 Como fundamento do seu recurso, a RTL alegou que a referida decisão se baseava numa interpretação demasiado restritiva do conceito de «séries» [ciclos]. Este conceito deve definir-se como o conjunto de várias intrigas autónomas com um tema comum onde intervêm quer critérios ligados ao conteúdo, como o género do filme, as semelhanças entre os argumentos ou a semelhança dos temas, quer aspectos exteriores formais, como a duração do filme, o horário de transmissão e outros factores, como por exemplo um determinado realizador.
- 22 O NLM alega que o conceito de séries [ciclos] exige que a relação entre as transmissões que o constituem diga respeito ao seu conteúdo. Aceitar critérios maioritariamente de ordem formal, como proposto pela RTL, seria dar ao operador de televisão todo o poder para interromper frequentemente as emissões para publicidade.
- 23 Por decisão de 25 de Setembro de 1997, o Niedersächsisches Verwaltungsgericht negou provimento ao recurso da RTL com base no facto de os telefilmes em causa não poderem ser qualificados de séries [ciclos] na acepção do § 26, n.º 4, do Rundfunkstaatsvertrag.
- 24 A RTL recorreu desta decisão para o órgão jurisdicional de reenvio. Como fundamento do seu recurso, a RTL invocou a incompatibilidade da definição dada pelo Niedersächsisches Verwaltungsgericht com o artigo 11.º, n.º 3, da Directiva 89/552.
- 25 A título liminar, o órgão jurisdicional de reenvio refere que, na esteira da jurisprudência do Bundesverfassungsgericht (Alemanha), não exprime reservas de ordem constitucional fundadas no artigo 5.º, n.º 1, primeiro período, da Lei Fundamental alemã em relação à aplicação do § 26, n.º 4, do Rundfunkstaatsvertrag, que constitui o fundamento jurídico da decisão em causa no processo principal. Com efeito, esta disposição assenta fundamentalmente no artigo 11.º, n.º 3, da Directiva 89/552.

- 26 O órgão jurisdicional de reenvio considera que o § 26, n.º 4, do Rundfunkstaatsvertrag tem por função preservar o valor artístico das longas metragens cinematográficas e dos telefilmes e protegê-los das interrupções publicitárias excessivas.
- 27 Esta interpretação teleológica é, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, sustentada pela origem do § 26, n.º 4, do Rundfunkstaatsvertrag. Esta disposição está em primeiro lugar ligada ao artigo 14.º, n.º 3, da convenção europeia, reflectindo o compromisso a que chegou o Conselho da Europa entre o objectivo de protecção reforçada das longas metragens cinematográficas e dos telefilmes, por um lado, e os interesses dos anunciantes, por outro. O artigo 11.º, n.º 4, da Directiva 89/552 baseia-se igualmente neste compromisso. O órgão jurisdicional de reenvio salienta que os *Länder*, partes contratantes do Rundfunkstaatsvertrag, pretenderam alinhar o direito alemão com as regras europeias em matéria de interrupções publicitárias. Daí resulta que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a disposição nacional em causa no processo principal deve ser interpretada e examinada à luz da letra e do espírito do artigo 11.º, n.º 3, da Directiva 89/552.
- 28 O órgão jurisdicional de reenvio observa ainda que nem a letra nem a economia do artigo 11.º, n.º 3, da Directiva 89/552 sustentam a tese da RTL de que só devem ser preservadas as longas metragens cinematográficas e não os telefilmes, uma vez que estes são concebidos especialmente para ser emitidos com interrupções publicitárias.
- 29 O órgão jurisdicional de reenvio nota que já decidiu que o conceito de séries [ciclos] carece da existência de um elo de ligação entre as diferentes emissões do ponto de vista do conteúdo e da acção.
- 30 Considera que a sua perspectiva é confirmada pelas directrizes da Independent Television Commission (a seguir «ITC») do Reino Unido e pelas linhas orientadoras comuns adoptadas pelos *Länder*.

- 31 Considera que, no caso vertente, os elementos invocados pela RTL para relacionar os vários episódios do ponto de vista temático ou dramático — temas como as ligações amorosas, as crises conjugais, as crises existenciais, o crime, a violência, a prostituição, as mães de aluguer e as catástrofes naturais, que apresentam vários pontos comuns na medida em que um personagem central pode ser confrontado com uma situação dramática e deve ultrapassá-la — são demasiado vagos para poder considerar-se que, mesmo conjugados com outros factores formais, formam uma série [ciclo].
- 32 O órgão jurisdicional de reenvio conclui que a solução do litígio no processo principal depende da definição do conceito de séries [ciclos] e dos critérios a tomar em conta a esse respeito. Dado que na jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao artigo 11.º, n.º 3, da Directiva 89/552 esta questão ainda não foi abordada, o órgão jurisdicional de reenvio considera que se justifica submeter algumas questões prejudiciais.
- 33 Nestas circunstâncias, o órgão jurisdicional de reenvio decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O artigo 11.º, n.º 3, da 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), alterada pela Directiva 97/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Junho de 1997 (JO L 202, p. 60), prossegue, com a restrição às interrupções publicitárias, a protecção do valor artístico das longas metragens e dos filmes concebidos para a televisão [telefilmes], independentemente de estes últimos terem sido desde o início concebidos para televisão e de preverem, desde a sua concepção, interrupções para a inserção de *spots* publicitários?

- 2) Que critérios devem ser cumpridos para que a radiodifusão de várias longas metragens e filmes concebidos para a televisão possa ser qualificada como 'série' [ciclo], derrogando as restrições à publicidade durante longas metragens e filmes concebidos para a televisão?

- 3) O conceito de 'série' [ciclo] do artigo 11.º, n.º 3, da Directiva 89/552, alterada pela Directiva 97/36, abrange as emissões de vários programas que apresentam um conceito geral, através de aspectos temáticos, de conteúdo e formais, e são transmitidos através de uma ligação temporal?

- 4) A interpretação do conceito de 'série' [ciclo], na acepção do artigo 11.º, n.º 3, da Directiva 89/552, alterada pela Directiva 97/86, permite que se exclua completamente ou de modo considerável características temáticas e de conteúdo comuns, baseando-se essencialmente em aspectos formais ou de percepção formal?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

- 34 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende, no essencial, saber se os telefilmes, que prevêm desde o início interrupções para a inserção de *spots* publicitários, se incluem no conceito de «filmes concebidos para a televisão» constante do artigo 11.º, n.º 3, da Directiva 89/552, tendo designadamente em consideração a finalidade desta disposição que consiste em limitar as interrupções publicitárias para proteger o valor artístico das longas metragens cinematográficas e dos telefilmes.

Observações apresentadas ao Tribunal de Justiça

- 35 A RTL sustenta que o artigo 11.º, n.º 3, da Directiva 89/552 visa em particular preservar a integridade e o valor artístico das obras audiovisuais, bem como a independência redaccional. Só a título subsidiário é que esta disposição tem por objectivo proteger os consumidores.
- 36 Segundo a RTL, a protecção do valor artístico das obras audiovisuais não pode, porém, ser alargada aos filmes que foram concebidos especialmente para a televisão e que prevêem, desde o início, interrupções para a inserção de *spots* publicitários. Com efeito, tal alargamento iria colidir de forma injustificada com os direitos fundamentais dos organismos de radiodifusão televisiva.
- 37 A RTL alega que a liberdade dos organismos de radiodifusão televisiva de conceberem e emitirem telefilmes insere-se, em primeiro lugar, na liberdade de comunicação e na liberdade de radiodifusão — que engloba nomeadamente a publicidade televisiva, forma autónoma de comunicação —, que constituem um direito fundamental garantido pelo direito comunitário.
- 38 Tal direito fundamental resulta desde logo do artigo 10.º, n.º 1, da CEDH, que prevê o direito à livre recepção ou transmissão de informações ou ideias, o qual se insere na liberdade de opinião. Esse direito está igualmente consagrado no artigo 11.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais.
- 39 Segundo a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem relativa ao artigo 10.º, n.º 1, da CEDH, esse direito compreende também a liberdade da radiodifusão, da televisão e do cinema e não distingue em função do conteúdo ou da qualidade das informações difundidas, visando também as referências publicitárias.

- 40 A RTL recorda, por último, que o Tribunal de Justiça reconheceu que a manutenção do pluralismo no audiovisual está ligada à liberdade de expressão garantida pelo artigo 10.º da CEDH, que consta entre os direitos fundamentais garantidos pela ordem jurídica comunitária.
- 41 A este respeito, a RTL refere que o oitavo considerando da Directiva 89/552 enuncia que o direito à livre difusão e à livre distribuição de programas de televisão, consagrado nesta directiva e garantido ao abrigo da livre prestação de serviços pelo artigo 59.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 49.º CE), constitui igualmente uma manifestação específica, em direito comunitário, de um princípio mais geral, a saber, a liberdade de expressão garantida pelo artigo 10.º, n.º 1, da CEDH.
- 42 A RTL defende que a liberdade do produtor para conceber emissões de televisão nelas incluindo interrupções publicitárias insere-se, em segundo lugar, na liberdade artística, direito fundamental da ordem jurídica comunitária, que abrange quer a criação da obra quer a sua difusão ou a sua transmissão.
- 43 A RTL conclui que as restrições em matéria de publicidade que o artigo 11.º, n.º 3, da Directiva 89/552 comporta em relação à transmissão dos telefilmes em causa no processo principal violam quer a liberdade de radiodifusão quer a liberdade artística.
- 44 Coloca-se, assim, a questão de saber se as restrições a estas duas liberdades fundamentais pela regulamentação da publicidade em causa no processo principal encontram justificação no direito comunitário.

- 45 A RTL alega que resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o direito comunitário só admite restrições a direitos fundamentais na medida em que sejam adequadas, necessárias e proporcionais para atingir um objectivo legítimo. Resulta igualmente da jurisprudência que as restrições a direitos fundamentais devem estar claramente definidas, senão devem ser interpretadas de modo estrito.
- 46 Estes princípios estão, por outro lado, em harmonia com a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, relativa nomeadamente ao artigo 10.º, n.º 2, da CEDH e segundo a qual uma restrição desprovida de clareza deve ser interpretada de maneira restritiva.
- 47 No que diz respeito, em particular, à análise da justificação da restrição em causa no processo principal, a RTL alega que a protecção da integridade artística dos filmes enquanto obras audiovisuais, objecto das restrições em matéria de publicidade, não pode ser imposta à RTL uma vez que ela própria está na origem das obras em causa no processo principal, não reclamando a sua protecção dado que foram precisamente concebidas para ser interrompidas por publicidade. Assim, não se trata de protecção dos direitos de outrem na acepção do artigo 10.º, n.º 2, da CEDH.
- 48 Daqui resulta que, para assegurar uma interpretação conforme ao Tratado, o alcance da protecção da obra garantida pelo artigo 11.º, n.º 3, da Directiva 89/552 deve ser alargado, no que respeita aos telefilmes, designadamente no sentido de que só se aplica na medida em que vai de encontro à vontade dos autores dos filmes e, portanto, dos titulares dos direitos fundamentais.
- 49 A RTL conclui que a protecção da obra prevista pelo artigo 11.º, n.º 3, da Directiva 89/552 não é aplicável quando os interessados conceberam, desde o início, os filmes produzidos para a televisão com inserção de interrupções publicitárias.

- 50 O NLM, o Governo do Reino Unido e a Comissão alegam que a disposição segundo a qual as longas metragens cinematográficas e os telefilmes estão sujeitos a critérios mais rigorosos em matéria de interrupções publicitárias foi expressamente mantida no âmbito da última revisão da Directiva 89/552 e que, por conseguinte, estes dois tipos de filmes devem ser tratados da mesma maneira a este respeito. O enunciado do artigo 11.º, n.º 3, da Directiva 89/552 também não permite outra interpretação.

Resposta do Tribunal de Justiça

- 51 A título liminar, importa referir que o capítulo IV da Directiva 89/552 contém disposições em matéria de publicidade televisiva, de patrocínio e de tevenda. Entre estas disposições encontra-se o artigo 11.º da referida directiva, que regula a frequência das interrupções publicitárias.
- 52 Segundo o artigo 11.º, n.º 1, da Directiva 89/552, a publicidade televisiva deve, em princípio, ser inserida entre os programas. No entanto, a publicidade pode ser inserida durante os programas, desde que sejam respeitados determinados princípios, a saber, que as interrupções publicitárias não atentem contra a integridade ou o valor dos programas, que tenham em conta nomeadamente a natureza e a duração do programa e que não lesem os direitos dos respectivos titulares.
- 53 As condições especiais nas quais os programas podem ser interrompidos por publicidade estão previstas no artigo 11.º, n.ºs 2 a 5, da Directiva 89/552.
- 54 Nos termos do artigo 11.º, n.º 4, desta directiva, as interrupções publicitárias sucessivas do mesmo programa devem ser separadas por um período de pelo menos 20 minutos.

- 55 O artigo 11.º, n.º 3, da Directiva 89/552 prevê um regime de protecção reforçada para as obras audiovisuais como as longas metragens cinematográficas e os filmes concebidos para a televisão, a saber, uma única interrupção publicitária por cada período de 45 minutos e uma interrupção suplementar se a duração programada da emissão exceder, pelo menos em 20 minutos, dois ou mais períodos completos de 45 minutos.
- 56 Todavia, o artigo 11.º, n.º 3, da Directiva 89/552 prevê uma excepção para as séries, folhetins, programas ligeiros de entretenimento e documentários. Como tal, as emissões desta natureza são abrangidas pela regra acima referida do artigo 11.º, n.º 4, da referida directiva.
- 57 A RTL sustenta que os telefilmes que prevêm, desde a sua concepção, interrupções para a inserção de *spots* publicitários não se incluem no conceito de «filmes concebidos para a televisão» do artigo 11.º, n.º 3, da Directiva 89/552.
- 58 Tal interpretação colide quer com o enunciado desta disposição quer com o seu historial.
- 59 Não existe qualquer ambiguidade no enunciado do artigo 11.º, n.º 3, da Directiva 89/552. Esta disposição não contém qualquer indício que permita distinguir uma categoria de filmes produzidos para a televisão que, por preverem desde a sua concepção interrupções para a inserção de *spots* publicitários, não se incluam no conceito de «filmes concebidos para a televisão».
- 60 O que é de resto confirmado pelo historial do artigo 11.º, n.º 3, da Directiva 89/552, como evocado nomeadamente pelo órgão jurisdicional de reenvio. Com efeito, a alteração desta disposição proposta pela Comissão, que se destinava a

eliminar os filmes concebidos para a televisão do regime previsto por essa disposição, não foi acolhida pelo Conselho. Ora, essa proposta foi precisamente motivada pela circunstância de, nesses filmes, poderem desde o início estar previstas interrupções naturais para a inserção de *spots* publicitários sem constituir uma ameaça para a integridade da obra.

- 61 A interpretação do artigo 11.º, n.º 3, da Directiva 89/552 preconizada pela RTL também não se impõe do ponto de vista do objectivo desta disposição.
- 62 Com efeito, resulta do vigésimo sétimo considerando da Directiva 89/552, bem como do seu artigo 11.º, n.º 1, que este artigo visa estabelecer uma protecção equilibrada dos interesses financeiros dos organismos de radiodifusão televisiva e dos anunciantes, por um lado, e dos interesses dos titulares dos direitos, autores e criadores, e dos consumidores que são os telespectadores, por outro.
- 63 Esta finalidade decorre igualmente dos n.ºs 245 e 246 do relatório explicativo que acompanha a convenção europeia, que foi preparada paralelamente à Directiva 89/552 e a que esta faz referência no seu quarto considerando (v., neste sentido, acórdão de 12 de Dezembro de 1996, RTI e o., C-320/94, C-328/94, C-329/94 e C-337/94 a C-339/94, Colect., p. I-6471, n.º 33).
- 64 Ora, ainda que fosse verdade, como sustenta a RTL, que para os filmes em causa o referido objectivo, e na medida em que se refere à protecção dos interesses dos organismos de radiodifusão televisiva e daqueles dos titulares dos direitos, não tem importância, uma vez que tal protecção não é exigida no caso vertente, não é menos verdade que um outro aspecto essencial deste objectivo, ou seja, a protecção dos consumidores que são os telespectadores contra a publicidade excessiva, permanece claramente pertinente no caso em análise.

- 65 A interpretação preconizada pela RTL ignora este aspecto porém essencial do objectivo de uma protecção equilibrada visada pelo artigo 11.º da Directiva 89/552. Além disso, no que respeita ao regime de protecção reforçada previsto no n.º 3 da referida disposição, a protecção dos telespectadores reveste precisamente uma importância especial.
- 66 Tal interpretação ameaça, além disso, esvaziar da sua substância a protecção reforçada concedida por esta disposição, visto que permite aos organismos de radiodifusão televisiva contornar facilmente esta protecção só comprando ou produzindo filmes que prevêem, desde a sua concepção, interrupções para a inserção de *spots* publicitários.
- 67 Por último, uma interpretação segundo a qual o regime da protecção reforçada prevista no artigo 11.º, n.º 3, da Directiva 89/552 se aplica a filmes concebidos para a televisão, como os que estão em causa no processo principal, não conduz a um resultado contrário aos direitos fundamentais.
- 68 É certo que esta protecção reforçada pode constituir uma restrição à liberdade de expressão consagrada no artigo 10.º, n.º 1, da CEDH, disposição à qual o oitavo considerando da Directiva 89/552 faz de resto referência.
- 69 Tal restrição parece, todavia, justificada por força do artigo 10.º, n.º 2, da CEDH.
- 70 Com efeito, a restrição em causa prossegue um fim legítimo relativo à «protecção [...] dos direitos de outrem» na acepção da referida disposição, a saber, a

protecção dos consumidores que são os telespectadores e o seu interesse em ter acesso a programas de qualidade. Estes objectivos podem justificar medidas contra a publicidade excessiva.

- 71 Por outro lado, o Tribunal de Justiça já decidiu que a protecção dos consumidores contra os excessos da publicidade comercial e, com um fim de política cultural, a manutenção duma certa qualidade dos programas são objectivos que podem justificar restrições impostas pelos Estados-Membros à livre prestação de serviços em matéria de publicidade televisiva (v. acórdãos de 25 de Julho de 1991, *Collectieve Antennevoorziening Gouda*, C-288/99, *Colect.*, p. I-4007, n.º 27, e de 28 de Outubro de 1999, *ARD*, C-6/98, *Colect.*, p. I-7599, n.º 50).
- 72 No que concerne à proporcionalidade da restrição em causa, cumpre observar que ela não diz respeito ao conteúdo do *spot* publicitário e não compreende uma proibição mas apenas limites de frequência para todos os operadores, deixando, em princípio, aos radiodifusores a liberdade de determinar o momento (v. n.º 249 do relatório explicativo que acompanha a convenção europeia) e, nos limites do artigo 18.º da Directiva 89/552, a duração das interrupções publicitárias.
- 73 Por outro lado, resulta da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem relativa ao artigo 10.º, n.º 2, da CEDH que as autoridades nacionais gozam de uma certa margem de apreciação para decidir da existência de uma necessidade social imperativa susceptível de justificar uma restrição à liberdade de expressão. Nos termos desta jurisprudência, isto é particularmente indispensável em matéria comercial e especialmente num domínio tão complexo e flutuante como é a publicidade (v. TEDH, acórdão *VGT Verein gegen Tierfabriken c. Suíça* de 28 de Junho de 2001, *Colectânea dos acórdãos e decisões* 2001-VI, §§ 66 a 70).
- 74 Tendo em conta o que antecede, impõe-se responder à primeira questão no sentido de que os filmes que foram produzidos para a televisão e que prevêm,

desde a sua concepção, interrupções para a inserção de *spots* publicitários se incluem no conceito de «filmes concebidos para a televisão» constante do artigo 11.º, n.º 3, da Directiva 89/552.

Quanto às segunda a quarta questões

- 75 Com as segunda a quarta questões, que devem ser examinadas em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio interroga o Tribunal de Justiça fundamentalmente sobre a questão de saber qual deve ser o elo de ligação entre os filmes para que possam ser incluídos na excepção prevista para as «séries» [ciclos] no artigo 11.º, n.º 3, da Directiva 89/552.

Observações apresentadas ao Tribunal de Justiça

- 76 A RTL defende que o conceito de séries [ciclos] deve, em primeiro lugar, ser interpretado na perspectiva da garantia da livre prestação de serviços.
- 77 A este respeito, a RTL lembra que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o objectivo principal da Directiva 89/552 consiste em garantir a livre prestação de serviços, em particular a livre difusão dos programas televisivos.
- 78 Resulta em especial desta jurisprudência que, uma vez que o primeiro período do n.º 3 do artigo 11.º da Directiva 89/552 comporta uma restrição à livre difusão de programas televisivos que não está formulada de maneira clara — na medida

nomeadamente em que esta directiva não indica claramente em que condições a difusão de telefilmes não está, enquanto série [ciclo], sujeita à cláusula restritiva do intervalo de 45 minutos entre as interrupções publicitárias —, deve ser objecto de uma interpretação estrita, em conformidade com o objectivo desta directiva. Por conseguinte, o conceito de «séries» [ciclos] deve ser interpretado de maneira tão ampla quanto possível.

- 79 Quanto a uma interpretação literal do artigo 11.º, n.º 3, da Directiva 89/552 nas diferentes versões linguísticas, a RTL sustenta que um exame da referida disposição nas diferentes versões linguísticas revela que esta não é unívoca, admitindo antes várias acepções.
- 80 O conceito alemão de «Reihe» («folhetim» na versão portuguesa) corresponde, segundo a RTL, a uma tal variedade de traduções que é de excluir uma definição uniforme e clara.
- 81 Para efeitos da interpretação desta disposição, impõe-se, assim, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, considerar o contexto e o objectivo prosseguido pela regulamentação em causa.
- 82 Uma interpretação sistemática indica seguidamente que os conceitos de séries [ciclos] e de folhetins, uma vez que são mencionados lado a lado, devem ter um sentido próprio.
- 83 Para se incluir no conceito de série [ciclo], basta que vários telefilmes com uma intriga autónoma sejam transmitidos regularmente num horário fixo e que estejam relacionados por outros critérios formais e conceptuais e por um tema geral comum, por exemplo, a representação dos mais variados casos de crises relacionais.

- 84 Por último, no que respeita a uma interpretação do artigo 11.º, n.º 3, da Directiva 89/552 à luz dos seus objectivos, a RTL sustenta que uma interpretação demasiado restritiva do conceito de séries [ciclos] atentaria contra as possibilidades de financiamento e, por conseguinte, seria contrária a um dos objectivos da directiva que é a promoção de produções audiovisuais europeias.
- 85 A RTL alega que o conceito de séries deve, em segundo lugar, ser interpretado na perspectiva dos direitos fundamentais comunitários da liberdade de radiodifusão televisiva e da liberdade artística.
- 86 A este respeito, a RTL defende que a concepção de vários filmes como uma série [ciclo], embora só apresentando uma ligação temática ténue, inserindo espaços publicitários, é abrangida pela protecção, conferida pelo direito comunitário, dos direitos fundamentais relativos a essas liberdades. Ora, uma interpretação estrita do conceito de séries [ciclos] seria uma violação grave destes direitos.
- 87 Acresce que tal interpretação estrita, que pressupõe a aplicação dos limites rígidos das interrupções publicitárias previstos pelo artigo 11.º, n.º 3, da Directiva 89/552, não é justificada pela prossecução de interesses legítimos.
- 88 A RTL afastou a justificação assente na protecção da integridade da obra nas suas observações relativas à primeira questão prejudicial, essencialmente por no caso vertente não se tratar de uma protecção dos direitos de outrem à integridade de uma obra (v. n.º 47 do presente acórdão). A RTL sustenta ainda que nem a protecção da qualidade das difusões televisivas nem a protecção dos consumidores constituem uma justificação.
- 89 A RTL alega em particular que, no quadro do regime pluralista do audiovisual, a qualidade das emissões não constitui por si só um interesse legítimo geral que

possa justificar severas restrições em matéria de publicidade para os telefilmes, uma vez que as interrupções publicitárias não têm por si só influência na qualidade de um filme. Além disso, a liberdade de radiodifusão e de imprensa opõe-se à imposição aos organismos de radiodifusão televisiva de um determinado modelo de programas.

- 90 A RTL observa ainda que uma interpretação restritiva do conceito de séries [ciclos] não é nem adequada nem necessária para garantir uma protecção efectiva dos consumidores.
- 91 Com efeito, os consumidores dispõem de um vasto leque de diferentes canais com mais ou menos publicidade. Os consumidores que optarem por canais privados têm consciência do maior número de interrupções publicitárias nestes canais do que nos outros, como os canais públicos ou os canais culturais especializados. Por outro lado, esta liberdade de escolha constitui em si mesma um mecanismo regulador, uma vez que, se os consumidores entenderem que os programas de um canal privado contêm demasiada publicidade, os níveis de audiência desse canal baixam, levando-o a adaptar os seus programas à vontade dos consumidores.
- 92 A RTL sustenta ainda que, no caso em análise, não é necessário impor a regra mais rigorosa do intervalo de 45 minutos resultante de uma interpretação restritiva do conceito de ciclos, visto que existem meios menos restritivos para assegurar a preservação efectiva da livre escolha dos consumidores, nomeadamente o dever de divulgação, isto é, a obrigação de indicar a periodicidade da publicidade nas revistas que publicam os programas de televisão ou no início das emissões em causa.
- 93 A este respeito, a RTL faz referência, por analogia, à jurisprudência do Tribunal de Justiça em matéria de livre circulação de mercadorias, da qual resulta que, para preservar a liberdade de escolha do consumidor, basta regra geral informá-lo sobre os seus produtos, por exemplo, sobre as matérias-primas utilizadas no seu fabrico.

- 94 O NLM, o Governo do Reino Unido e a Comissão alegam que não pode ser acolhida uma definição do conceito de séries [ciclos] que assente em critérios formais. Com efeito, admitir tal definição seria tirar o sentido à protecção especial das longas metragens e dos filmes concebidos para a televisão, uma vez que seria fácil estabelecer uma ligação formal entre qualquer tipo de filme, iludindo assim a referida protecção.
- 95 Pelo contrário, seria útil exigir a existência entre os programas de uma ligação significativa do ponto de vista do conteúdo, da natureza ou do tema, para que se possa considerar que constituem um folhetim ou uma série [ciclo].
- 96 O Governo do Reino Unido alega em especial que, como previsto nas directrizes da ITC, a ligação mais efectiva entre os programas é a que resulta do facto de a narrativa continuar de uma emissão para outra e/ou do facto de pelo menos algumas personagens reaparecerem na emissão seguinte.

Resposta do Tribunal de Justiça

- 97 Refira-se, antes de mais, que nem a Directiva 89/552 nem os documentos pertinentes para a sua interpretação, como os trabalhos preparatórios ou o relatório explicativo que acompanha a convenção europeia, são esclarecedores quanto aos critérios que delimitam o alcance respectivo dos conceitos de «filmes concebidos para a televisão» e de «séries» [ciclos] constantes do artigo 11.º, n.º 3, da Directiva 89/552.
- 98 Uma interpretação segundo o sentido habitual destes conceitos ou baseando-se na comparação das versões linguísticas da referida directiva também não é susceptível de responder de maneira unívoca a esta questão.

- 99 Assim, deve interpretar-se a disposição em causa em função da economia geral e da finalidade da regulamentação de que constitui um elemento (v., neste sentido, nomeadamente, acórdão de 9 de Janeiro de 2003, Givane e o., C-257/00, Colect., p. I-345, n.º 37).
- 100 Como resulta do n.º 62 do presente acórdão, o objectivo do artigo 11.º, n.º 3, da Directiva 89/552 consiste em estabelecer uma protecção equilibrada dos interesses dos organismos de radiodifusão televisiva e dos anunciantes, por um lado, e dos interesses dos titulares dos direitos e dos consumidores que são os telespectadores, por outro.
- 101 Em relação a obras audiovisuais como designadamente os telefilmes, o artigo 11.º, n.º 3, da Directiva 89/552 tem por objectivo oferecer aos telespectadores uma protecção reforçada contra a publicidade excessiva.
- 102 Ora, uma concepção essencialmente formal dos critérios que definem o conceito de «séries» [ciclos], como aduzida pela RTL, não pode ser acolhida, por violar este objectivo.
- 103 Com efeito, tal concepção permitiria contornar a referida protecção reforçada podendo, portanto, torná-la ilusória. Os organismos de radiodifusão televisiva poderiam facilmente construir um quadro comum de ordem formal ligando filmes de grande diversidade com base, nomeadamente, num mesmo horário de transmissão, numa transmissão com o mesmo título ou tema ou numa apresentação antes ou após os programas.

- 104 As ligações de ordem formal propostas pela RTL não seriam, portanto, suficientes para efeitos da definição do conceito de «séries» [ciclos] na acepção do artigo 11.º, n.º 3, da Directiva 89/552.
- 105 Daqui resulta que o referido conceito de «séries» [ciclos] requer uma ligação de ordem material, ou seja, elementos comuns relativos ao conteúdo dos filmes em causa.
- 106 Para delimitar ainda mais a natureza dos critérios que definem o conceito de «séries» [ciclos], importa identificar as razões pelas quais a directiva prevê uma menor protecção dos telespectadores contra a publicidade excessiva quando de emissões como as séries [ciclos].
- 107 Como foi assinalado pelo advogado-geral no n.º 51 das suas conclusões, esta menor protecção pode explicar-se pelo facto de as séries [ciclos], precisamente devido aos elementos de fundo que ligam os diferentes filmes que as constituem, como por exemplo a evolução de uma mesma narrativa ou a reaparição de ou vários personagens, requererem uma concentração menos exigente dos telespectadores do que os filmes.
- 108 Tendo em conta o que antecede, deve responder-se às segunda a quarta questões que a ligação que deve existir entre os filmes para que possam ser abrangidos pela excepção prevista para as «séries» [ciclos] no artigo 11.º, n.º 3, da Directiva 89/552 deve dizer respeito ao conteúdo dos filmes em causa, como por exemplo a evolução de uma mesma narrativa de uma emissão para outra ou a reaparição de um ou de vários personagens nas diferentes emissões.

Quanto às despesas

- 109 As despesas efectuadas pelo Governo do Reino Unido e pela Comissão, que apresentaram observações ao Tribunal de Justiça, 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 (Quinta Secção),

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht, por decisão de 15 de Junho de 2001, declara:

- 1) Os filmes que foram produzidos para a televisão e que prevêm, desde a sua concepção, interrupções para a inserção de *spots* publicitários incluem-se no conceito de «filmes concebidos para a televisão» constante do artigo 11.º, n.º 3, da 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, na versão que resulta da Directiva 97/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Junho de 1997.

- 2) A ligação que deve existir entre os filmes para que possam ser abrangidos pela excepção prevista para as «séries» [ciclos] no artigo 11.º, n.º 3, da referida directiva deve dizer respeito ao conteúdo dos filmes em causa, como por exemplo a evolução de uma mesma narrativa de uma emissão para outra ou a reaparição de um ou de vários personagens nas diferentes emissões.

Timmermans

Edward

Jann

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 23 de Outubro de 2003.

O secretário

O presidente

R. Grass

V. Skouris