



## Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL  
MACIEJ SZPUNAR  
apresentadas em 15 de outubro de 2020<sup>1</sup>

**Processo C-555/19**

**Fussl Modestraße Mayr GmbH**  
**contra**  
**SevenOne Media GmbH,**  
**ProSiebenSat.1 TV Deutschland GmbH,**  
**ProSiebenSat.1 Media SE**

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Landgericht Stuttgart (Tribunal Regional de Estugarda, Alemanha)]

«Reenvio prejudicial — Radiodifusão televisiva — Diretiva 2010/13/UE — Artigo 4.º, n.º 1 — Legislação nacional que proíbe a publicidade televisiva regional contida num programa transmitido a nível nacional — Faculdade de o *Land* onde a publicidade é transmitida a autorizar e impor condições a essa autorização — Igualdade de tratamento — Livre prestação de serviços — Artigo 11.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia»

### Introdução

1. Se o advento da Internet não provocou, como alguns pressagiavam, o desaparecimento da televisão, a verdade é que a colocou numa situação mais frágil, nomeadamente no plano económico e financeiro. Não se trata apenas da concorrência que representam, para os programas de televisão, os conteúdos acessíveis na Internet, tratando-se também, ou até principalmente, da aptidão da Internet para concorrer com os meios de comunicação social «tradicionais», nomeadamente com os prestadores de serviços de difusão televisiva, no mercado da publicidade e da redução das receitas destes últimos daí decorrente. A isto acrescem a conjuntura económica geral desfavorável e as sucessivas crises, nomeadamente a crise financeira de 2008 e, atualmente, a resultante da crise sanitária da COVID-19.

2. Não é, pois, surpreendente que os prestadores de serviços de difusão televisiva procurem novas fontes de receitas, nomeadamente alargando e flexibilizando a respetiva oferta publicitária, à semelhança da publicidade na Internet. É neste contexto que o operador televisivo alemão ProSiebenSat.1 tentou oferecer aos anunciantes a possibilidade de uma publicidade regional (ou seja, tendo por destinatários um ou vários *Länder*) nos canais de televisão nacionais. Tal constituía, porém, uma ameaça aos interesses económicos das televisões regionais e locais para as quais a publicidade representa uma importante fonte de receitas. A iniciativa da ProSiebenSat.1 deparou-se, assim, numa primeira fase, com uma proibição do Medienanstalt Berlin-Brandenburg (Gabinete dos Meios de Comunicação Social dos *Länder* de Berlim e de Brandeburgo, Alemanha). Contudo, esta proibição foi anulada pelo Acórdão do Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal, Alemanha) de 17 de dezembro de 2014<sup>2</sup>, proferido no recurso do Acórdão do Verwaltungsgericht Berlin (Tribunal

<sup>1</sup> Língua original: francês.

<sup>2</sup> 6 C 32.13.

Administrativo de Berlim, Alemanha) de 26 de setembro de 2013<sup>3</sup>. Com efeito, no seu acórdão, o Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal) considerou, nomeadamente, que, não sendo a publicidade uma parte integrante do programa de televisão, a licença para uma transmissão televisiva à escala nacional não se opunha à transmissão da publicidade regional, uma vez que esta licença apenas diz respeito ao conteúdo editorial<sup>4</sup>.

3. Na sequência desta decisão, os *Länder*, competentes na Alemanha para a radiodifusão televisiva, adotaram o Achtzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag (18.º Tratado Estatal de Alteração sobre a Radiodifusão), de 21 de dezembro de 2015, que introduz, no § 7, n.º 11, do Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Tratado Estatal sobre a Radiodifusão e os Meios de Comunicação Eletrónica), de 31 de agosto de 1991 (a seguir «RStV»), uma proibição expressa de publicidade de cariz regional nos canais de televisão nacionais<sup>5</sup>.

4. O Landgericht Stuttgart (Tribunal Regional de Estugarda, Alemanha), órgão jurisdicional de reenvio no presente processo, pretende agora uma apreciação da conformidade dessa proibição com as diversas disposições e princípios do direito da União.

## Quadro jurídico

### *Direito da União*

5. Nos termos do artigo 1.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2010/13/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de março de 2010, relativa à coordenação de certas disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes à oferta de serviços de comunicação social audiovisual (Diretiva «Serviços de Comunicação Social Audiovisual»)⁶:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

[...]

e) “Radiodifusão televisiva” ou “emissão televisiva” (ou seja, um serviço de comunicação social audiovisual linear): um serviço de comunicação social audiovisual prestado por um fornecedor de serviços de comunicação social para visionamento simultâneo de programas, ordenados com base numa grelha de programas;

[...]»

6. O artigo 4.º, n.º 1, desta Diretiva 2010/13 dispõe:

«Os Estados-Membros têm a liberdade de exigir aos fornecedores de serviços de comunicação social sob a sua jurisdição que cumpram regras mais pormenorizadas ou mais rigorosas nos domínios coordenados pela presente diretiva, desde que essas regras não infrinjam o direito da União.»

3 27 K 231.12.

4 Matzneller, P., «Le BVerwG autorise la régionalisation de la publicité par une chaîne nationale», *IRIS. Observations juridiques de l'Observatoire européen de l'audiovisuel*, 2015, n.º 3, p. 8; Trute, H.-H., «Zulässigkeit von Werbespots mit regional beschränktem Verbreitungsgebiet», *Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht. Praxis im Immaterialgüter- und Wettbewerbsrecht*, 2015, n.º 13, p. 284.

5 V., a este respeito, nomeadamente, Iacino, G., em: Observatoire européen de l'audiovisuel, *IRIS Spécial*, «La télévision régionale et locale en Europe», Strasbourg 2016, pp. 60 a 61.

6 JO 2010, L 95, p. 1; retificação no JO 2010, L 263, p. 15.

## ***Direito alemão***

7. O RStV prevê, no seu § 2, n.º 1:

«A radiodifusão é um serviço de informação e de comunicação linear; consiste na seleção e difusão de ofertas sob a forma de imagens em movimento ou de sons destinadas ao público e a serem rececionadas simultaneamente, com base num catálogo de programas e utilizando ondas eletromagnéticas.»

8. O § 7, n.º 11, do RStV, dispõe:

«A difusão regional de publicidade ou outros conteúdos num programa designado ou aprovado para a difusão nacional só é permitida se e na medida em que o direito do *Land*, em que a difusão regional ocorre, o autoriza. A difusão a nível regional de publicidade ou de outros conteúdos de operadores privados requer uma autorização especial ao abrigo da Lei do *Land* em causa; esta autorização pode estar sujeita a condições de conteúdo determinadas por lei.»

9. Até à data, nenhum dos *Länder* fez uso da possibilidade, prevista no § 7, n.º 11, do RStV, de conceder, ao abrigo da Lei do *Land* em causa, autorizações para a transmissão de publicidade regional no âmbito de programas de difusão nacional.

## **Matéria de facto, tramitação do processo e questões prejudiciais**

10. A Fussl Modestraße Mayr GmbH, sociedade de direito austríaco, gere uma cadeia de lojas de moda estabelecidas na Áustria, bem como no *Land* da Baviera (Alemanha).

11. A SevenOne Media GmbH, sociedade de direito alemão, é a empresa de comercialização do grupo ProSiebenSat.1, um operador televisivo privado estabelecido na Alemanha.

12. Em 25 de maio de 2018, a Fussl Modestraße Mayr celebrou um contrato com a SevenOne Media, tendo por objeto a difusão, apenas no *Land* da Baviera, de publicidade televisiva no âmbito de programas do canal nacional ProSieben utilizando as redes de televisão por cabo bávaras da Vodafone Kabel Deutschland GmbH. A SevenOne Media recusou-se a cumprir este contrato alegando que a transmissão regional de publicidade televisiva no âmbito de programas transmitidos para o conjunto do território alemão lhe é proibida pelo § 7, n.º 11, do RStV. A Fussl Modestraße Mayr recorreu então ao órgão jurisdicional de reenvio para que este intime a SevenOne Media a cumprir as obrigações decorrentes do contrato em causa.

13. O órgão jurisdicional de reenvio salienta que é pacífico entre as partes que, de um ponto de vista técnico, a SevenOne Media está em condições de transmitir, no âmbito das suas emissões nacionais, a publicidade televisiva em causa de maneira a que esta só possa ser visualizada no território do *Land* da Baviera. O único obstáculo a esta transmissão será assim de natureza legal.

14. Foi nestas circunstâncias que o Landgericht Stuttgart (Tribunal Regional de Estugarda), decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça da União Europeia as seguintes questões prejudiciais:

«1) Devem

- a) O artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2010/13,
- b) O princípio da igualdade [de tratamento] do direito da União, e

c) As regras previstas no artigo 56.º TFUE relativas à livre prestação de serviços

ser interpretados no sentido de que se opõem a uma disposição nacional que proíbe a difusão regional de publicidade em programas de radiodifusão autorizados em todo o Estado-Membro?

- 2) Deve a primeira questão ser apreciada de forma diferente no caso de o direito nacional admitir disposições legais segundo as quais a difusão regional de publicidade pode ser legalmente autorizada e, neste caso, necessita de uma autorização administrativa suplementar?
- 3) Deve a primeira questão ser apreciada de forma diferente no caso de a possibilidade de autorizar a publicidade regional descrita na segunda questão não ser de facto utilizada e, por conseguinte, a publicidade regional for permanentemente proibida?
- 4) Deve o artigo 11.º da [Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir “Carta”)] tendo em conta o artigo 10.º da [Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma em 4 de novembro de 1950 (a seguir “CEDH”)], bem como a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, em especial o princípio do pluralismo da informação, ser interpretado no sentido de que se opõe a uma disposição nacional como a descrita na primeira, segunda e terceira questões?»

15. Foram apresentadas observações escritas pela Fussl Modestraße Mayr, pelo Governo alemão e pela Comissão<sup>7</sup>. As mesmas partes e a SevenOne Media estiveram representadas na audiência que decorreu em 2 de julho de 2020.

### **Análise**

16. As três primeiras questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio, que me proponho analisar em conjunto, dizem respeito à apreciação da proibição da publicidade regional nos canais de televisão nacionais, constante do § 7, n.º 11, do RStV, à luz de várias disposições e princípios do direito da União. Esta apreciação irá pressupor a realização de um teste de proporcionalidade que terá em conta, designadamente, a faculdade de os *Länder* autorizarem essa publicidade, bem como o facto de nenhum deles ter utilizado esta faculdade. A quarta questão, tal como a entendo, diz respeito a uma apreciação de princípio desta mesma proibição à luz dos direitos fundamentais, nomeadamente da liberdade de expressão.

### ***Quanto às primeira a terceira questões prejudiciais***

17. Com as suas três primeiras questões prejudiciais, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se o artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2010/13, o princípio da igualdade de tratamento e o artigo 56.º TFUE devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma proibição da publicidade regional nos canais de televisão nacionais, tal como a decorrente do § 7, n.º 11, do RStV. Esta «publicidade regional» deve ser entendida como a emissão por um canal de televisão a nível nacional de blocos ou anúncios publicitários específicos de uma ou várias regiões, diferentes da publicidade transmitida ao mesmo tempo no restante território. A questão assim submetida diz respeito igualmente à importância de uma eventual faculdade de abolir essa proibição numa ou várias regiões.

18. Abordarei a análise da proibição em causa à luz das diversas regras de direito da União, pela ordem em que foram referidas nas questões prejudiciais. Analisarei também o argumento do Governo alemão baseado no artigo 1.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2010/13.

<sup>7</sup> As observações escritas da SevenOne Media foram apresentadas fora de prazo e, conseqüentemente, não foram juntas aos autos.

*Quanto à (falta de) relevância da Diretiva 2010/13*

19. O órgão jurisdicional de reenvio refere, em primeiro lugar, o artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2010/13. Simultaneamente, o Governo alemão invoca um argumento baseado no artigo 1.º, n.º 1, alínea e), desta diretiva em defesa da medida nacional controvertida.

*– Quanto ao artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2010/13*

20. A Diretiva 2010/13 consagra uma liberdade de prestação de serviços de comunicação social audiovisual, ou seja, de emissões televisivas e de serviços audiovisuais a pedido, proibindo, em princípio, os Estados-Membros de colocar entraves à receção e à retransmissão, nos seus territórios, desses serviços provenientes de outros Estados-Membros (artigo 3.º, n.º 1). Esta liberdade é coadjuvada por uma harmonização das regras que regem os referidos serviços. Esta harmonização diz respeito, nomeadamente, a domínios como a proteção dos consumidores ou de certas categorias de consumidores, a promoção de obras europeias ou ainda o acesso dos prestadores de serviços de difusão a eventos de grande importância para o público. Tratando-se de uma harmonização mínima, o artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2010/13 inclui a possibilidade de os Estados-Membros exigirem dos fornecedores sob a sua jurisdição o cumprimento de regras mais rigorosas nos domínios abrangidos pelas medidas de harmonização operada pela referida diretiva.

21. Não vejo como esta disposição se poderia opor a uma proibição de publicidade regional como a que está em causa no processo principal.

22. Em primeiro lugar, não me parece que esta proibição entre no domínio regulamentado pela Diretiva 2010/13. Com efeito, se esta diretiva contém regras sobre a publicidade televisiva, estas, todavia dizem respeito ao conteúdo dessa publicidade, ao tempo que lhe é atribuído e à distinção clara entre a publicidade e o conteúdo editorial. O objetivo principal destas regras é a proteção dos telespetadores. Em contrapartida, a medida em causa no processo principal diz respeito à repartição do mercado publicitário entre prestadores de serviços de difusão nacionais e regionais e destina-se a proteger a posição destes últimos no mercado. Esta não se encontra abrangida pelo domínio harmonizado da Diretiva 2010/13.

23. Em segundo lugar, ainda que se admita que a medida nacional controvertida se enquadra no âmbito de aplicação da Diretiva 2010/13, o artigo 4.º, n.º 1, desta diretiva limita-se a prever a faculdade de os Estados-Membros adotarem regras mais rigorosas do que as estabelecidas pela referida diretiva, sem definir o conteúdo dessas regras. Assim, este artigo dificilmente se poderia opor a tais regras, uma vez adotadas por um Estado-Membro.

24. Quanto ao facto de se encontrar salvaguardado que estas regras mais rigorosas devem respeitar outras disposições do direito da União, trata-se de uma limitação clássica cujo objetivo consiste em evitar que uma faculdade conferida aos Estados-Membros de derrogar disposições de um ato de direito da União seja interpretada como permitindo derrogar este direito em geral. No entanto, a conformidade das regras adotadas por um Estado-Membro com outras disposições do direito da União não deve ser apreciada nos termos do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2010/13, mas sim à luz dessas outras disposições.

25. Por conseguinte, concordo com a perspetiva da Comissão segundo a qual uma disposição como o § 7, n.º 11, do RStV não está abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2010/13 e, por conseguinte, do artigo 4.º, n.º 1, desta.

– Quanto ao artigo 1.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2010/13

26. O Governo alemão alega, nas suas observações escritas, que a utilização, na definição da «radiodifusão televisiva» constante do artigo 1.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2010/13, dos termos «visionamento simultâneo de programas», retomado no § 2, n.º 1, do RStV, exige que o mesmo conteúdo seja transmitido simultaneamente para todo o território coberto pela emissão de um canal de televisão, opondo-se assim à publicidade regional nos canais nacionais.

27. Não me parece que este ponto de vista esteja correto.

28. Com efeito, ainda que se admita, contrariamente à formulação exata da disposição em causa, que os termos «visionamento simultâneo» são aplicáveis não apenas aos programas (ou seja, ao conteúdo editorial) mas também à publicidade, estes termos não exigem de forma alguma a uniformidade do conteúdo transmitido para todo o território coberto pela emissão.

29. A Diretiva 2010/13 assenta na distinção entre os serviços ditos «lineares» e os serviços a pedido. Os serviços lineares foram definidos no artigo 1.º, n.º 1, alínea e), desta diretiva. A característica essencial destes serviços é a de ser o emissor quem decide o conteúdo transmitido num determinado momento, independentemente de qualquer pedido, limitando-se a escolha do telespetador à receção ou não receção da emissão. Por conseguinte, estes serviços são lineares no tempo e, conseqüentemente, todos os telespetadores aos quais se destina um determinado conteúdo o veem simultaneamente. Daqui não decorre, todavia, qualquer exigência de que o mesmo conteúdo deva ser destinado a todos os espetadores que se encontrem na zona de cobertura da emissão de um canal de televisão. O operador televisivo pode perfeitamente diferenciar o conteúdo numa base territorial ou em função do modo de transmissão (terrestre, por cabo, por satélite, etc.), sem que tal retire o caráter linear ao seu serviço.

30. É certo que as condições da autorização de emissão ou ainda, como no caso em apreço, as regras do direito nacional podem proibir essa diferenciação. Todavia, isto não é de forma alguma exigido pelo artigo 1.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2010/13, nem, de resto, por nenhuma outra disposição desta diretiva.

31. O artigo 1.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2010/13 não exige, assim, uma proibição de publicidade regional como a constante do § 7, n.º 11, do RStV.

#### *Princípio da igualdade de tratamento*

32. Nas suas questões prejudiciais, órgão jurisdicional de reenvio invoca, em segundo lugar, o princípio da igualdade de tratamento como critério de apreciação da conformidade com o direito da União da proibição de publicidade regional nos canais de televisão nacionais, constante do § 7, n.º 11, do RStV. As suas preocupações incidem, por um lado, sobre a posição desfavorável dos fornecedores de serviços de comunicação audiovisual lineares (ou seja, os prestadores de serviços de difusão televisiva) nacionais em comparação com a dos fornecedores de serviços de comunicação audiovisual não lineares, nomeadamente os que operam na Internet, quanto à possibilidade de oferecer serviços publicitários específicos. Por outro lado, o órgão jurisdicional de reenvio invoca a diferença de tratamento entre os potenciais anunciantes e, por conseguinte, destinatários dos serviços de publicidade televisiva, que operam a nível regional, como a recorrente no processo principal, e os operadores de maior dimensão, para os quais a publicidade a nível nacional é adequada.

33. A este respeito, importa recordar que, segundo jurisprudência constante, o princípio da igualdade de tratamento exige que situações comparáveis não sejam tratadas de maneira diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de maneira igual, a menos que esse tratamento seja objetivamente justificado<sup>8</sup>.

34. Ora, não me parece que as situações dos operadores evocadas pelo órgão jurisdicional de reenvio sejam comparáveis.

35. Em primeiro lugar, no que respeita aos operadores dos canais de televisão nacionais, penso, à semelhança da Comissão, que a respetiva situação não é comparável, na aceção do princípio da igualdade de tratamento, à dos fornecedores dos meios de comunicação audiovisuais não lineares que operam na Internet. Os padrões de consumo destes serviços, o *modus operandi* da publicidade na televisão e na Internet e, por último, o quadro regulamentar, tanto nacional como da União<sup>9</sup>, são de tal forma diferentes, que uma comparação das respetivas situações à luz das regras respeitantes à publicidade regional me parece desprovida de sentido. Isto está particularmente relacionado com o facto de que, graças ao seu carácter interativo e à recolha de inúmeras informações respeitantes aos utilizadores, a publicidade na Internet não está limitada pelo critério do território e pode chegar aos utilizadores individualmente em função dos seus alegados interesses, algo impossível no caso da televisão. Não é a possibilidade de oferecer uma publicidade televisiva regional que poderá eliminar essas diferenças.

36. Em segundo lugar, no que respeita à situação dos potenciais anunciantes que operam a nível regional em comparação com a dos anunciantes que operam a nível nacional, não penso, contrariamente, desta vez, às opiniões expressas pela Comissão, que a diferença do impacto das regras em questão sobre estas duas categorias de operadores económicos (destinatários dos serviços de publicidade) possa ser considerada como constituindo um tratamento desigual.

37. Com efeito, é certo que a proibição de publicidade regional nos canais de televisão nacionais é suscetível de afetar mais gravemente os potenciais anunciantes que operam a nível regional, que poderiam usufruir dessa publicidade, do que os anunciantes que operam a nível nacional, para os quais ela não terá qualquer utilidade. No entanto, esta proibição não visa regulamentar as campanhas publicitárias das diferentes categorias de potenciais anunciantes, mas sim, dirigindo-se aos emissores, reservar o mercado publicitário regional aos operadores televisivos regionais e locais. O impacto desta proibição nas diferentes categorias de potenciais destinatários dos serviços de publicidade não resulta diretamente desta regulamentação, mas sim da situação em que se encontram os diferentes operadores devido, nomeadamente, à sua dimensão económica. Em contrapartida, as regras são as mesmas para todos. Ora, o princípio da igualdade de tratamento não poderia, a meu ver, ser interpretado como exigindo uma adaptação das normas legais às necessidades específicas de cada particular.

38. Resumindo, não penso, assim, que o princípio da igualdade de tratamento se oponha a uma proibição de publicidade regional nos canais de televisão nacionais, tal como a constante do § 7, n.º 11, do RStV.

#### *Artigo 56.º TFUE*

39. Em terceiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se o artigo 56.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma proibição de publicidade regional nos canais de televisão nacionais, tal como a constante do § 7, n.º 11, do RStV.

<sup>8</sup> V., nomeadamente, no que respeita à publicidade televisiva, Acórdão de 18 de julho de 2013, Sky Italia (C-234/12, EU:C:2013:496, n.º 15).

<sup>9</sup> A Diretiva 2010/13 e a Diretiva 2000/31/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2000, relativa a certos aspetos legais dos serviços da sociedade de informação, em especial do comércio eletrónico, no mercado interno («Diretiva sobre o Comércio Eletrónico») (JO 2000, L 178, p. 1).

40. Este artigo do Tratado proíbe qualquer restrição à livre prestação de serviços em situações transfronteiriças, a não ser que essa restrição seja justificada por uma razão imperiosa de interesse geral.

– *Quanto à existência de uma restrição*

41. É jurisprudência constante que a transmissão de mensagens televisivas, incluindo as mensagens publicitárias, constitui uma prestação de serviços abrangida pelo artigo 56.º TFUE<sup>10</sup>. Resulta igualmente da liberdade consagrada nesta disposição a possibilidade de os potenciais anunciantes beneficiarem de serviços de publicidade televisiva<sup>11</sup>.

42. Ora, devem ser consideradas como restrições à livre prestação de serviços todas as medidas que proibam, perturbem ou tornem menos atrativo o exercício desta liberdade<sup>12</sup>. Tal é ainda mais evidente quando os potenciais anunciantes provêm de outros Estados-Membros, uma vez que as restrições às possibilidades de beneficiar de serviços de publicidade lhes tornam particularmente difícil o acesso ao mercado do Estado-Membro que as estabeleceu. Tais restrições podem existir, nomeadamente, mesmo que a publicidade da atividade do potencial anunciante apenas seja permitida nos canais de televisão local, embora seja proibida nos de televisão nacional<sup>13</sup>.

43. No presente processo pode ser encontrada uma situação semelhante. A recorrente no processo principal, sociedade de direito austríaco, explora uma cadeia de lojas de moda na Áustria. Ela pretende alargar a sua atividade, implantando-se também na Alemanha, mas apenas numa parte do território deste Estado-Membro, a saber, na Baviera.

44. Para esse efeito, a recorrente no processo principal pretende utilizar serviços de publicidade televisiva. No entanto, devido à proibição constante do § 7, n.º 11, do RStV, não pode fazer transmitir uma publicidade restrita ao território da Baviera num canal de televisão nacional, como tinha intenção de fazer ao assinar um contrato para esse efeito com a recorrida no processo principal. As únicas opções que lhe restam são a aquisição de tempo de publicidade a nível nacional num canal de televisão nacional ou o recurso aos serviços de televisões regionais e locais. A recorrente explica que, todavia, nenhuma destas opções satisfazia as suas necessidades.

45. A publicidade a nível nacional seria muito mais dispendiosa e, em grande medida, inútil, por cobrir principalmente o território no qual a recorrente não pretende desenvolver a sua atividade. Tal publicidade não seria, assim, rentável<sup>14</sup>.

46. Quanto à publicidade nos canais de televisão regionais e locais, ela não permitiria alcançar os objetivos prosseguidos pela recorrente. Em primeiro lugar, estes canais apenas captam uma pequena quota de telespetadores (aproximadamente 5 % da audiência da televisão, segundo os dados da recorrente). Em segundo lugar, o público destes canais regionais e locais não seria o visado pela recorrente. Com efeito, o interesse da recorrente é que a publicidade seja transmitida antes ou depois de programas de televisão suscetíveis de interessar aos potenciais clientes da recorrente, ou seja, a clientela de artigos de moda. Ora, este tipo de programas é transmitido nos canais de televisão nacionais, enquanto os canais regionais e locais se dedicam a assuntos da atualidade local e atraem um público diferente.

10 V., desde logo, Acórdão de 30 de abril de 1974, Sacchi (155/73, EU:C:1974:40, n.º 6). Para uma aplicação recente, v. Acórdão de 11 de dezembro de 2019, TV Play Baltic (C-87/19, EU:C:2019:1063, n.º 34 e jurisprudência referida).

11 V., neste sentido, Acórdão de 17 de julho de 2008, Corporación Dermoeestética (C-500/06, EU:C:2008:421, n.º 33, *in fine*).

12 Acórdão de 17 de julho de 2008, Corporación Dermoeestética (C-500/06, EU:C:2008:421, n.º 32).

13 V., neste sentido, Acórdão de 17 de julho de 2008, Corporación Dermoeestética (C-500/06, EU:C:2008:421, n.º 33).

14 A recorrente no processo principal alega ainda que a publicidade a nível nacional poderia mesmo prejudicá-la, na medida em que daria lugar a uma procura que a recorrente não estaria em condições de satisfazer. Contudo, este argumento parece-me meramente hipotético, pois nada garante à oferta da recorrente esse êxito resultante da publicidade televisiva.

47. Assim, a impossibilidade de beneficiar de uma publicidade restrita ao território da Baviera num canal de televisão nacional, decorrente da proibição constante do § 7, n.º 11, do RStV, apesar de essa publicidade ser tecnicamente viável e de a recorrida no processo principal estar disposta a fornecer esse serviço, torna mais difícil o acesso da recorrente ao mercado alemão. Isto ficaria a dever-se, nomeadamente, ao facto de que a recorrente estaria a concorrer com cadeias de lojas de moda que operam a nível nacional, para as quais a publicidade nos canais de televisão nacionais que cobrem todo o território nacional é perfeitamente adaptada.

48. Nestas circunstâncias, parece-me inegável que a proibição de publicidade regional nos canais de televisão nacionais, constante do § 7, n.º 11, do RStV, constitui uma restrição à livre prestação de serviços garantida pelo artigo 56.º TFUE. O facto de o RStV conferir aos *Länder* a possibilidade de permitir a publicidade regional nos respetivos territórios não altera em nada esta apreciação, uma vez que, por um lado, tal depende sempre de uma decisão de cada *Land* e, por outro lado, até à data nenhum deles permitiu tal publicidade, continuando essa possibilidade a ser, assim, meramente teórica.

49. Importa agora analisar se esta restrição pode ser justificada por razões imperiosas de interesse geral.

– *Quanto à justificação da restrição*

50. De acordo com jurisprudência assente, pode justificar-se uma restrição à livre prestação de serviços garantida pelo artigo 56.º TFUE, desde que corresponda a razões imperiosas de interesse geral, na medida em que seja adequada a garantir a realização do objetivo que prossegue e não vá além do necessário para o atingir<sup>15</sup>. Cabe ao Estado-Membro em causa demonstrar o carácter justificado da medida que entende adotar ou manter em vigor.

51. O Governo alemão alega como justificação a manutenção do pluralismo de opiniões a nível regional, para o que seria primordial a existência de canais de televisão regionais e locais. Ora, segundo este governo, o facto de, através do § 7, n.º 11, de RStV, reservar o mercado da publicidade regional aos prestadores de serviços de difusão televisiva regionais e locais é necessário para garantir a respetiva sobrevivência económica.

52. O Tribunal de Justiça já teve a oportunidade de declarar que as razões de política cultural relacionadas com a manutenção do pluralismo dos meios de comunicação social são suscetíveis de justificar restrições à livre prestação de serviços. Com efeito, estas medidas contribuem para garantir a liberdade de expressão, protegida pelo artigo 11.º da Carta<sup>16</sup>.

53. Parece que, no presente processo, pode ser aplicável o mesmo raciocínio. Naturalmente, as televisões regionais e locais abordam assuntos de interesse local que não estão ou estão muito pouco presentes nos canais de televisão nacionais. Assim, estas televisões contribuem para o debate público e, por conseguinte, para o pluralismo de opiniões sobre estes assuntos. A importância dos meios de comunicação social regionais e locais para a manutenção do pluralismo de opiniões e para a democracia participativa é igualmente realçada por diversas instâncias do Conselho da Europa<sup>17</sup>. Uma

15 V., recentemente, Acórdão de 11 de dezembro de 2019, TV Play Baltic (C-87/19, EU:C:2019:1063, n.º 37).

16 V., relativamente à livre circulação de mercadorias, Acórdão de 26 de junho de 1997, Familiapress (C-368/95, EU:C:1997:325, n.º 18). V., também, nomeadamente, Acórdãos de 13 de dezembro de 2007, United Pan-Europe Communications Belgium e o. (C-250/06, EU:C:2007:783, n.ºs 40 a 42), e de 11 de dezembro de 2019, TV Play Baltic (C-87/19, EU:C:2019:1063, n.ºs 38 a 40).

17 V. McGonagle, T., e van Eijk, N., em: Observatoire européen de l'audiovisuel, *IRIS Spécial*, «La télévision régionale et locale en Europe», Strasbourg 2016, pp. 12 a 20 e documentos referidos.

medida que tenha por objetivo garantir a possibilidade de funcionamento das televisões regionais e locais, reservando-lhe o mercado da publicidade regional e assegurando-lhe assim uma fonte de financiamento, parece-me suscetível de ser justificada por uma razão imperiosa de interesse geral de política cultural.

54. No entanto, esta medida, para ser conforme ao artigo 56.º TFUE, deve ser adequada a garantir a realização do objetivo que a mesma prossegue e proporcional, na aceção de não dever ir além do necessário para atingir o objetivo pretendido.

55. Ora, é justamente sobre estes dois aspetos que tanto o órgão jurisdicional de reenvio como as partes no processo principal manifestam dúvidas.

– *Quanto ao carácter adequado da medida nacional em causa*

56. Em primeiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio duvida da natureza coerente e sistemática da medida em questão, na aceção da jurisprudência do Tribunal de Justiça<sup>18</sup>, pelo facto de uma publicidade especificamente dirigida a determinadas categorias de utilizadores ser permitida na Internet, designadamente relacionada com os serviços de comunicação social audiovisual não lineares prestados nessa rede. As partes no processo principal, bem como a Comissão, apresentam argumentos semelhantes.

57. Estes argumentos não me convencem. Como já referi a respeito do princípio da igualdade de tratamento, a publicidade na Internet funciona de maneira completamente diferente da publicidade televisiva. Por um lado, a publicidade na Internet é tecnicamente independente do conteúdo ao qual se encontra associada. Ainda que o utilizador fique com a impressão de que a publicidade faz parte integrante desse conteúdo, a origem desta é, de facto, diferente. Por outro lado, os prestadores de serviços na Internet, em função das informações que recolhem sobre os respetivos utilizadores, podem dirigir a publicidade individualmente a cada utilizador de Internet consoante os interesses específicos que lhe são atribuídos com base nas informações recolhidas. A situação geográfica do utilizador é apenas um dos elementos que são tidos em conta. Consequentemente, ao consultar na Internet o mesmo conteúdo, cada utilizador pode receber a sua própria seleção de publicidade, diferente da dos restantes utilizadores. Este mecanismo é muito mais sofisticado do que a repartição geográfica da publicidade televisiva visada pela medida nacional controvertida.

58. É bem verdade que os serviços prestados via Internet constituem uma forma de concorrência para os prestadores de serviços de difusão televisiva regionais e locais no mercado da publicidade e uma ameaça às respetivas receitas provenientes desse mercado, mas tal não se encontra abrangido pelas competências legislativas dos *Länder*, quanto mais não seja porque a Diretiva 2000/31 limita fortemente a faculdade de os Estados-Membros regulamentarem estes serviços<sup>19</sup>. Por outro lado, os desafios da regulamentação da Internet são de uma natureza completamente diferente dos colocados pela regulamentação da televisão. Ora, não se pode censurar um Estado-Membro, como faz a Comissão, por não ter regulamentado algo que ultrapassa o seu poder regulamentar.

59. Por conseguinte, também não vejo qualquer analogia entre o presente processo e o que deu origem ao Acórdão *Corporación Dermoeestética*<sup>20</sup>. Tratava-se, neste processo, de uma proibição de publicidade a tratamentos médicos e cirúrgicos. No entanto, esta proibição apenas dizia respeito aos canais de televisão nacionais, sendo excetuados os canais regionais, nos quais essa publicidade era admitida. O Tribunal de Justiça declarou este regime incoerente e, por conseguinte, contrário ao

18 O órgão jurisdicional de reenvio refere, a este respeito, o Acórdão de 12 de julho de 2012, HIT e HIT LARIX (C-176/11, EU:C:2012:454, n.º 22). V., igualmente, Acórdão de 17 de julho de 2008, *Corporación Dermoeestética* (C-500/06, EU:C:2008:421, n.º 39).

19 No que respeita aos serviços de comunicação audiovisual prestados na Internet, a Diretiva 2010/13 prevê um número limitado de restrições da publicidade. Contudo, tais restrições apenas dizem respeito ao âmbito geográfico desta publicidade.

20 Acórdão de 17 de julho de 2008 (C-500/06, EU:C:2008:421).

artigo 56.º TFUE<sup>21</sup>. Em contrapartida, o objetivo da medida nacional controvertida no presente processo não é proibir ou restringir toda a publicidade dirigida a uma categoria de telespetadores, mas sim reservar um mercado específico, o da publicidade televisiva regional, tal como ele é, aos prestadores de serviços de difusão televisiva regionais e locais. A existência de uma publicidade específica noutros canais de comunicação, nomeadamente na Internet, não põe assim em causa a coerência desta medida.

60. Por outro lado, não me parece que a «convergência dos meios de comunicação», nomeadamente a da televisão e da Internet, alegada pela recorrida no processo principal, possa pôr em causa essa constatação. Esta convergência mais não é do que um processo, que, uma vez que estes dois meios de comunicação social são objeto de regulamentações diferentes<sup>22</sup>, está longe de estar terminado. Não partilho, portanto, da opinião da Comissão no que respeita ao caráter pretensamente «anacrónico» da medida nacional em causa. Em todo o caso, esta medida não é mais anacrónica do que a legislação da União relativa a diferentes tipos de meios de comunicação social.

61. Em segundo lugar, a recorrente no processo principal, apoiada neste aspeto, aliás, como noutros, pela recorrida no processo principal, contesta a premissa em que assenta a medida nacional em causa, a saber, que a abertura do mercado da publicidade regional aos canais de televisão nacionais causa um prejuízo considerável ao financiamento dos prestadores de serviços de difusão televisiva regionais e locais. Este argumento baseia-se, nomeadamente, num estudo efetuado a pedido da recorrida no processo principal<sup>23</sup>. De acordo com esse estudo, os anunciantes que seriam suscetíveis de beneficiar de uma publicidade regional nos canais de televisão nacionais, como a recorrente no processo principal, não são os mesmos que utilizam os serviços publicitários dos canais regionais e locais. Assim, a abertura deste mercado aos canais nacionais não teria como consequência uma perda significativa de receitas dos canais regionais e locais. Em contrapartida, de acordo com esse estudo, a publicidade na Internet é que seria prejudicial para as receitas destes canais.

62. No entanto, sem querer entrar na polémica sobre as apreciações factuais, parece-me difícil de prever com certeza o comportamento futuro dos intervenientes no mercado num enquadramento jurídico diferente, nomeadamente porque estes têm tendência a adequar o respetivo comportamento a essas mudanças. Por outro lado, admitindo-se o princípio da publicidade regional, nada impediria os canais de televisão nacionais de oferecer igualmente serviços de publicidade a nível regional e local, ou seja, ao nível atualmente ocupado, de acordo com o estudo acima mencionado, pelos prestadores de serviços de difusão televisiva regionais e locais.

63. Assim, a ideia de que a entrada no mercado da publicidade regional de intervenientes tão poderosos como os canais de televisão nacionais pode atentar seriamente contra as parcelas deste mercado atualmente detidas pelos prestadores de serviços de difusão televisiva regionais e locais, não me parece manifestamente infundada. Por conseguinte, penso que o legislador alemão, no âmbito da sua margem de apreciação, podia legalmente basear-se nesta premissa para introduzir a proibição de publicidade regional nos canais de televisão nacionais. Ora, tratando-se de uma medida destinada a proteger a liberdade de expressão consagrada no artigo 11.º da Carta, a margem de apreciação do legislador nacional é particularmente importante<sup>24</sup>.

21 Acórdão de 17 de julho de 2008, Corporación Dermoestética (C-500/06, EU:C:2008:421, n.ºs 39 e 40).

22 A nível do direito da União, da Diretiva 2010/13, com disposições específicas relativas à televisão; e da Diretiva 2000/31.

23 Dewenter, R., «Führt das Verbot regionaler Fernsehwerbung auf bundesweiten Programmen zu einer Förderung von lokalen/regionalen Programmen?» ([https://www.hsu-hh.de/ioek/wp-content/uploads/sites/520/2020/01/Gutachten\\_P7S1\\_Dewenter\\_final.pdf](https://www.hsu-hh.de/ioek/wp-content/uploads/sites/520/2020/01/Gutachten_P7S1_Dewenter_final.pdf)).

24 Acórdão de 13 de dezembro de 2007, United Pan-Europe Communications Belgium e o. (C-250/06, EU:C:2007:783, n.º 44).

64. Para concluir esta parte, sou de opinião de que o legislador alemão, no âmbito da sua margem de apreciação, podia legalmente considerar que a entrada dos canais de televisão nacionais no mercado da publicidade regional era suscetível de prejudicar o financiamento dos prestadores de serviços de difusão televisiva regionais e locais, ameaçando assim o pluralismo de opiniões a nível regional para o qual estes operadores contribuem. A medida nacional controvertida parece-me adequada à realização do objetivo que consiste em proteger este pluralismo. Por outro lado, a existência de uma publicidade dirigida a utilizadores específicos na Internet não põe em causa a coerência desta medida.

– *Quanto à proporcionalidade da medida nacional em causa*

65. Para que uma restrição à livre prestação de serviços possa ser justificada por uma razão imperiosa de interesse geral, deve ser adequada não só à realização do objetivo prosseguido mas também ser proporcional a esse objetivo, ou seja, não pode ir além do necessário para o alcançar. Suscita-se, assim, a questão de saber se não existiriam outras medidas que, simultaneamente, permitissem atingir o mesmo objetivo com menos restrições à livre prestação de serviços.

66. Tanto as partes no processo principal como a Comissão questionam a proporcionalidade da medida nacional em questão, afirmando que esta causa um prejuízo significativo às possibilidades de promoção da atividade da recorrente, sem que daí advenha mais do que um benefício muito limitado para os prestadores de serviços de difusão televisiva regionais e locais.

67. No entanto, este argumento baseia-se na negação, por estes interessados, do carácter adequado desta medida para atingir o objetivo pretendido. Ora, como expliquei anteriormente, não me parece que tenha sido demonstrado o carácter inadequado da referida medida em comparação com o seu objetivo. Assim, se se admitir que a medida em causa é adequada ao seu objetivo, a ponderação dos interesses em jogo, ou seja, os das empresas que pretendem promover-se através da publicidade regional nos canais de televisão nacionais e os dos prestadores de serviços de difusão televisiva regionais e locais, aparece sob uma outra perspetiva. Com efeito, a meu ver, o legislador alemão podia legitimamente considerar que o interesse público na existência dos referidos prestadores de serviços e na respetiva contribuição para o debate público a nível regional e local prevalecia sobre o interesse privado das empresas em promover-se através de um determinado meio de comunicação.

68. Resta então perguntar se existem outras medidas menos restritivas que permitam atingir este objetivo de proteção do pluralismo dos meios de comunicação social a nível regional e local.

69. A recorrente no processo principal invoca, quanto a este ponto, a solução em vigor na Áustria, o seu Estado-Membro de origem. Esta solução consiste em assegurar o financiamento dos canais de televisão públicos mediante a criação de uma taxa acompanhada da proibição de publicidade, e conferir liberdade aos canais privados no que respeita à publicidade, incluindo a regional.

70. No entanto, de acordo com jurisprudência assente, o facto de um Estado-Membro impor regras menos rigorosas que as regras impostas por outro Estado-Membro não significa que estas últimas sejam desproporcionadas e, portanto, incompatíveis com o direito da União<sup>25</sup>. Assim, a existência de regras menos rigorosas na Áustria não poderia ser considerada como uma prova da falta de proporcionalidade da medida alemã controvertida.

<sup>25</sup> V., nomeadamente, Acórdãos de 10 de maio de 1995, *Alpine Investments* (C-384/93, EU:C:1995:126, n.º 51); de 13 de julho de 2004, *Comissão/França* (C-262/02, EU:C:2004:431, n.º 37); e, mais recentemente, de 18 de setembro de 2019, *VIPA* (C-222/18, EU:C:2019:751, n.º 71).

71. Por outro lado, se o financiamento dos meios de comunicação social pelos fundos públicos pode ser uma solução para determinados problemas, pode igualmente suscitar questões quanto à efetiva independência destes meios de comunicação social. Deste ponto de vista, o facto de dispor de recursos próprios, por exemplo sob a forma de receitas publicitárias, é uma garantia adicional da independência dos referidos meios de comunicação social e, por conseguinte, do pluralismo de opiniões.

72. Em contrapartida, a própria existência da cláusula prevista no § 7, n.º 11, de RStV, que permite aos *Länder* autorizar, eventualmente sob condições, nos seus respetivos territórios, a publicidade regional nos canais de televisão nacionais, sugere que poderia ser possível uma flexibilização da proibição decorrente do § 7 do RStV, sem prejudicar o objetivo que esta prossegue. O facto de esta possibilidade não ter sido aplicada até à presente data não obsta a que o legislador alemão, ao introduzir esta cláusula, tenha reconhecido a compatibilidade dessa autorização eventual com os objetivos da medida em causa.

73. Poderiam ter sido concebidas outras medidas menos restritivas do que uma proibição absoluta da publicidade regional nos canais de televisão nacionais, como uma participação dos prestadores de serviços de difusão televisiva regionais e locais nas receitas que tenham sido auferidas pelos prestadores de serviços de difusão televisiva nacionais com essa publicidade regional. Uma tal medida permitiria conciliar os interesses dos eventuais anunciantes, como é o caso da recorrente no processo principal, com os dos prestadores de serviços de difusão televisiva regionais e locais.

74. Em última análise, caberá ao órgão jurisdicional de reenvio, atendendo às especificidades jurídicas e factuais na Alemanha, apreciar a proporcionalidade da medida em causa e, nomeadamente, a existência de eventuais medidas menos restritivas. Para que esta apreciação seja realista, o órgão jurisdicional de reenvio só pode ter em consideração as medidas efetivamente suscetíveis de serem aplicadas pelo legislador nacional. Com efeito, de nada serviria censurar a medida existente em nome de medidas indubitavelmente menos restritivas, mas meramente teóricas.

#### *Proposta de resposta*

75. Atentas as considerações anteriores, proponho que o Tribunal de Justiça responda às três primeiras questões prejudiciais que o artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2010/13 e o princípio da igualdade de tratamento devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma proibição da publicidade regional nos canais de televisão nacionais, tal como a constante do § 7, n.º 11, do RStV. O artigo 56.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a essa proibição, desde que não existam medidas menos restritivas que o legislador nacional tenha efetivamente possibilidade de introduzir e que possam permitir atingir o objetivo de proteção do pluralismo de opiniões a nível regional e local, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

#### ***Quanto à quarta questão prejudicial***

76. Com a sua quarta questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se o artigo 11.º da Carta deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma proibição da publicidade regional nos canais de televisão nacionais, como a constante do § 7, n.º 11, RStV.

77. O órgão jurisdicional de reenvio não fundamenta a dúvida que expõe no que diz respeito à conformidade da medida nacional em causa com o artigo 11.º da Carta. O mesmo se diga da recorrente no processo principal, bem como da Comissão, que se limitam a afirmar que esta medida viola a referida disposição da Carta. Contudo, importa analisar esta questão a fim de dar uma resposta ao órgão jurisdicional de reenvio.

78. Como acertadamente observa a Comissão, a Carta é aplicável ao caso em apreço. Com efeito, a mesma é aplicável, designadamente, aos casos em que a regulamentação nacional constitui uma restrição a uma liberdade do mercado interno e o Estado-Membro invoca uma razão imperiosa de interesse geral para justificar essa restrição<sup>26</sup>.

79. Nos termos do artigo 52.º, n.º 3, da Carta, na medida em que esta contém direitos correspondentes aos direitos garantidos pela CEDH, o sentido e o âmbito desses direitos são iguais aos conferidos por essa convenção. A liberdade de expressão é garantida pelo artigo 10.º da CEDH. Ora, o sentido e o âmbito dos direitos conferidos por esta convenção são definidos na jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

80. Segundo essa jurisprudência, como sublinha a Comissão, a liberdade de expressão aplica-se à expressão comercial e à publicidade<sup>27</sup>. Daqui resulta que a medida nacional em causa no presente processo, que limita as possibilidades de publicidade da recorrente no processo principal, deve ser analisada como uma restrição à liberdade de expressão garantida tanto pelo artigo 10.º da CEDH como pelo artigo 11.º da Carta.

81. No entanto, nos termos do artigo 52.º, n.º 1, da Carta, a restrição ao exercício dos direitos e liberdades ali reconhecidos é possível desde que seja prevista por lei, que respeite o conteúdo essencial desses direitos e liberdades e que corresponda efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros. Uma reserva deste tipo, no que respeita à liberdade de expressão, encontra-se no artigo 10.º, n.º 2, da CEDH.

82. A medida nacional em causa no presente processo prossegue o objetivo de proteção do pluralismo dos meios de comunicação social, valor expressamente reconhecido no artigo 11.º, n.º 2, da Carta. Ora, de acordo com jurisprudência assente do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem relativa à aplicação do artigo 10.º, n.º 2, da CEDH, «[o] âmbito da margem de apreciação de que dispõem os Estados contratantes na matéria varia em função de diversos fatores, entre os quais o tipo de “discurso” ou de informação em causa reveste particular importância. Assim, se o artigo 10.º, n.º 2 da [CEDH] não deixa margem às restrições à liberdade de expressão, por exemplo em matéria política, os Estados contratantes dispõem de uma ampla margem de apreciação ao regulamentar a liberdade de expressão no domínio comercial»<sup>28</sup>. Este princípio já foi reconhecido pelo Tribunal de Justiça relativamente à aplicação dos direitos fundamentais no direito da União<sup>29</sup>. Por outro lado, segundo o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, «quando o objetivo prosseguido é o da “proteção dos direitos e das liberdades de terceiros” e que esses “direitos e liberdades” constam entre os garantidos pela [CEDH] ou pelos seus protocolos, há que admitir que a necessidade de os proteger possa levar os Estados a restringir outros direitos ou liberdade igualmente consagrados pela [CEDH]. A ponderação dos interesses eventualmente contraditórios de cada um é, assim, difícil de fazer, e os Estados contratantes devem dispor para este efeito de uma margem de apreciação significativa»<sup>30</sup>.

83. A meu ver, ao adotar a medida nacional em causa, o legislador alemão não excedeu a sua margem de apreciação no exercício de ponderação, por um lado, da liberdade de expressão comercial e, por outro, do interesse de proteção do pluralismo de opiniões e dos meios de comunicação social.

26 V., recentemente, Acórdão de 21 de maio de 2019, Comissão/Hungria (Usufrutos de terrenos agrícolas) (C-235/17, EU:C:2019:432, n.ºs 63 a 65).

27 TEDH, 16 de julho de 2013, Remuszko c. Polónia (CE:ECHR:2013:0716JUD000156210, § 59).

28 TEDH, 10 de janeiro de 2013, Ashby Donald e o. c. França (CE:ECHR:2013:0110JUD003676908, § 39).

29 V. Acórdão de 23 de outubro de 2003, RTL Television (C-245/01, EU:C:2003:580, n.º 73).

30 TEDH, 10 de janeiro de 2013, Ashby Donald e o. c. França (CE:ECHR:2013:0110JUD003676908, § 40).

84. A este respeito, é especialmente importante observar que a medida em causa não contém nenhuma proibição de publicidade para os artigos ou a marca da recorrente no processo principal. Os seus efeitos limitam-se a restringir a possibilidade de a recorrente se promover por um único canal de comunicação, a saber, os canais de televisão nacionais através da publicidade regional. Ainda que, segundo a recorrente, se trate do meio publicitário mais rentável, não é menos verdade que tem abertas outras vias de promoção, nomeadamente a publicidade na Internet, que a própria recorrente apresenta como sendo quase equivalente à publicidade televisiva. Assim, no que respeita à liberdade de expressão da recorrente, impõe-se concluir que a medida nacional controvertida não afeta o conteúdo essencial dos seus direitos<sup>31</sup>, quando muito, afeta as suas campanhas comerciais.

85. Por conseguinte, proponho que se responda à quarta questão prejudicial que o artigo 11.º da Carta deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma proibição da publicidade regional nos canais de televisão nacionais, tal como a constante do § 7, n.º 11, do RStV.

### **Conclusão**

86. Atentas as considerações anteriores, proponho que seja dada a seguinte resposta às questões prejudiciais submetidas pelo Landgericht Stuttgart (Tribunal Regional de Estugarda, Alemanha):

O artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2010/13/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de março de 2010, relativa à coordenação de certas disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes à oferta de serviços de comunicação social audiovisual (Diretiva «Serviços de Comunicação Social Audiovisual»), o princípio da igualdade de tratamento e o artigo 11.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma proibição da publicidade regional nos canais de televisão nacionais, tal como a constante do § 7, n.º 11, do Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Tratado Estatal sobre a Radiodifusão e os Meios de Comunicação Eletrónica), de 31 de agosto de 1991, conforme alterado pelo Achtzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag (18.º Tratado Estatal de Alteração sobre a Radiodifusão), de 21 de dezembro de 2015.

O artigo 56.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma tal proibição, desde que não existam medidas menos restritivas que o legislador nacional tenha efetivamente possibilidade de introduzir e que possam permitir atingir o objetivo de proteção do pluralismo de opiniões a nível regional e local, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

31 V., por analogia, Acórdão de 4 de maio de 2016, Philip Morris Brands e o. (C-547/14, EU:C:2016:325, n.º 151).