

Processo C-160/20

Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça

Data de entrada:

24 de março de 2020

Órgão jurisdicional de reenvio:

Rechtbank Rotterdam (Países Baixos)

Data da decisão de reenvio:

20 de março de 2020

Recorrentes:

Stichting Rookpreventie Jeugd

Stichting Inspire2Live

Rode Kruis Ziekenhuis BV

Stichting ClaudicatioNet

Nederlandse Vereniging voor Kindergeneeskunde

Nederlandse Vereniging voor Verzekeringsgeneeskunde

Accare, Stichting Universitaire en Algemene Kinder- en Jeugdpsychiatrie Noord-Nederland

Vereniging Praktijkhoudende Huisartsen

Nederlandse Vereniging van Artsen voor Longziekten en Tuberculose

Nederlandse Federatie van Kankerpatiëntenorganisaties

Nederlandse Vereniging Arbeids- en Bedrijfsgeneeskunde

Nederlandse Vereniging voor Cardiologie

Koepel van Artsen Maatschappij en Gezondheid

Nederlandse Vereniging voor Kindergeneeskunde

Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Tandheelkunde

College van burgemeester en wethouders van Amsterdam

Recorrido:

Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport [Secretário de Estado da Saúde, do Bem-Estar e do Desporto]

Objeto do processo principal

O processo principal tem por objeto o pedido, dirigido à Autoridade holandesa para a Segurança dos Produtos Alimentares e dos Produtos de Consumo (Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit; a seguir «NVWA»), de adoção de medidas coercivas, mais especificamente de retirada do mercado dos cigarros com filtro que não cumpram os níveis máximos de emissão de alcatrão, nicotina e monóxido de carbono.

Objeto e base jurídica do pedido de decisão prejudicial

O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação e a validade do artigo 4.º da Diretiva 2014/40/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros no que respeita ao fabrico, apresentação e venda de produtos do tabaco e produtos afins e que revoga a Diretiva 2001/37/CE (JO L 127, p. 1). Também está em causa a interpretação do artigo 24.º, n.º 3, da Diretiva 2014/40.

O pedido de decisão prejudicial é apresentado nos termos dos artigos 19.º, n.º 3, alínea b), do TUE e 267.º TFUE.

Questões prejudiciais

Questão 1: A definição do método de medição previsto no artigo 4.º, n.º 1, da diretiva, com base em normas ISO que não são de livre acesso, está de acordo com o artigo 297.º, n.º 1, TFUE [e com o Regulamento (UE) n.º 216/2013] e com o princípio da transparência que também está na base da referida diretiva?

Questão 2: Devem as normas ISO 4387, 10315, 8454 e 8243 referidas no artigo 4.º, n.º 1, da diretiva ser interpretadas e aplicadas no sentido de que, para efeitos da referida interpretação e aplicação, as emissões de alcatrão, nicotina e monóxido de carbono não só devem ser medidas (e verificadas) pelo método prescrito, mas

também podem ou devem ser medidas (e verificadas) por outras formas e com intensidades diferentes?

Questão 3-A: É o artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva contrário aos princípios que estão na base da referida diretiva e ao artigo 4.º, n.º 2, da mesma, bem como ao artigo 5.º, n.º 3, da Convenção-Quadro para a Luta Antitabaco da OMS pelo facto de a indústria tabaqueira ter participado na elaboração das normas ISO referidas no artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva?

Questão 3-B: É o artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva contrário aos princípios que estão na base da referida diretiva, ao artigo 114.º, n.º 3, do TFUE, ao espírito da Convenção-Quadro para a Luta Antitabaco da OMS e aos artigos 24.º e 35.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, porque o método de medição estabelecido nesse artigo não mede as emissões dos cigarros com filtro na sua utilização prevista, dado não ter em conta o efeito dos orifícios de ventilação do filtro, que, na sua utilização prevista, são em grande parte tapados pelos lábios e pelos dedos do fumador?

Questão 4-A: Que método alternativo de medição (e de verificação) pode ou deve ser utilizado se o Tribunal de Justiça:

- responder negativamente à questão 1?
- responder afirmativamente à questão 2?
- responder afirmativamente à questão 3-A e/ou à questão 3-B?

Questão 4-B: Se o Tribunal não puder responder à questão 4-A: em caso de indisponibilidade temporária de um método de medição, está em causa uma situação como a referida no artigo 24.º, n.º 3, da diretiva?

Disposições de direito da União invocadas

Tratado da União Europeia: artigo 19.º, n.º 3, proémio e alínea b).

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia: artigo 114.º, n.º 3; artigo 267.º, e artigo 297.º, n.º 1.

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia: artigos 24.º e 35.º

Regulamento (UE) n.º 216/2013 do Conselho, de 7 de março de 2013, relativo à publicação eletrónica do *Jornal Oficial da União Europeia* (JO 2013, L 69, p. 1).

Diretiva 2014/40/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros no que respeita ao fabrico, apresentação e venda de produtos do tabaco e produtos afins e que revoga a Diretiva 2001/37/CE

(JO 2014, L 127, p. 1): considerandos 8 e 59; artigos 1.º, 3.º, 4.º e artigo 24.º, n.º 3.

Disposições nacionais invocadas

Constituição holandesa: artigo 22.º, n.º 1.

Lei de 10 de março de 1988 relativa a medidas de restrição do consumo de tabaco, em especial para proteção do não fumador (*Staatsblad* 1988, 342) (*Wet van 10 maart 1988, houdende maatregelen ter beperking van het tabaksgebruik*; a seguir «*Tabaks- en rookwarenwet*»):

Decreto de 14 de outubro de 2015 que funde num único decreto as medidas gerais da administração [*algemene maatregelen van bestuur*] com base na Tabakswet (*Staatsblad* 2015, 398) (*Besluit van 14 oktober 2015, houdende samenvoeging van de algemene maatregelen van bestuur op basis van de Tabakswet tot één besluit*; a seguir «*Tabaks- en rookwarenbesluit*»): artigo 2.1

Regulamento do Secretário de Estado da Saúde, do Bem-Estar e do Desporto, de 10 de maio de 2016, relativo ao fabrico, apresentação e venda de produtos do tabaco e produtos afins (*Staatscourant* 2016, 25446) (*Regeling van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 10 mei 2016, houdende regels inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten*; a seguir «*Tabaks- en rookwarenregeling*»): artigo 2.1.

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 Por cartas de 31 de julho e de 2 de agosto de 2018, as recorrentes no processo principal pediram à NVWA que se certificasse de que os cigarros de filtro oferecidos aos consumidores nos Países Baixos cumpriam, na utilização prevista, os níveis máximos de emissão de alcatrão, nicotina e monóxido de carbono previstos no artigo 3.º da Diretiva 2014/40. Nesse sentido, foi solicitado à NVWA a adoção de medidas coercivas, a saber, a retirada do mercado dos cigarros com filtro que não cumpram os níveis máximos de emissão de alcatrão, nicotina e monóxido de carbono.
- 2 O pedido de adoção de medidas coercivas baseou-se num estudo do Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu [Instituto Nacional de Saúde Pública e do Ambiente] de 13 de junho de 2018, do qual resulta que, segundo o método de medição «Canadian Intense», todos os cigarros com filtro vendidos nos Países Baixos excedem significativamente os níveis máximos de emissão de alcatrão, nicotina e monóxido de carbono estabelecidos no artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2014/40.

- 3 Por Decisão de 20 de setembro de 2018, a NVWA indeferiu o pedido de medidas coercivas apresentado pela Stichting Rookpreventie Jeugd.
- 4 Por Despacho de 31 de janeiro de 2019 (a seguir «despacho impugnado»), o Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport [Secretário de Estado da Saúde, do Bem-Estar e do Desporto, a seguir «demandado») indeferiu, por improcedente, a reclamação apresentada pela Stichting Rookpreventie Jeugd e indeferiu liminarmente a reclamação apresentada pelas demais recorrentes.
- 5 Os recorrentes interuseram recurso da decisão impugnada para o rechtbank Rotterdam [tribunal de primeira instância de Roterdão].

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 6 Segundo as recorrentes, o método de medição «Canadian Intense» deve ser utilizado para determinar as emissões de alcatrão, nicotina e monóxido de carbono dos cigarros com filtro porque, ao contrário do método de medição prescrito no artigo 4.º da Diretiva 2014/40, mede as emissões dos cigarros com filtro na utilização prevista.
- 7 As recorrentes salientam, a esse respeito, que os fabricantes de tabaco inserem pequenos orifícios no filtro dos cigarros através dos quais o ar limpo é aspirado pelo filtro (a denominada «ventilação do filtro»). Daí resulta uma diluição dos teores de alcatrão, nicotina e monóxido de carbono. Contudo, na utilização prevista, os referidos orifícios são em grande parte fechados pelos dedos e lábios do fumador, pelo que este ingere teores de alcatrão, nicotina e monóxido de carbono consideravelmente superiores aos níveis máximos de emissão previstos no artigo 3.º da Diretiva 2014/40. Segundo os recorrentes, o método de medição prescrito no artigo 4.º desta diretiva não tem em conta esse facto e, portanto, não mede os teores libertados na utilização prevista. Os cigarros com filtro vendidos nos Países Baixos são, portanto, ainda mais prejudiciais à saúde e ainda mais viciantes do que aquilo que os fumadores podem aceitar nos termos da referida diretiva.
- 8 O recorrido indeferiu o pedido por Despacho de 20 de setembro de 2018. No seu entender, o artigo 4.º da Diretiva 2014/40 não permite a utilização de um método de medição diferente do prescrito na mesma e os cigarros com filtro vendidos nos Países Baixos cumprem, quando utilizado este método de medição, os níveis máximos de emissão previstos no artigo 3.º da referida diretiva.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 9 Perante o órgão jurisdicional de reenvio foram suscitadas questões sobre a interpretação e a validade do artigo 4.º da Diretiva 2014/40.

- 10 O artigo 4.º, n.º 1, da referida diretiva estabelece que as emissões de alcatrão, nicotina e monóxido de carbono dos cigarros são medidas segundo a norma ISO 4387 para o alcatrão, a norma ISO 10315 para a nicotina e a norma ISO 8454 para o monóxido de carbono e que a exatidão das medições relativas ao alcatrão, à nicotina e ao monóxido de carbono é determinada segundo a norma ISO 8243.
- 11 Nos termos do artigo 4.º, n.º 2, da diretiva, as medições referidas no n.º 1 são verificadas por laboratórios aprovados e monitorizados pelas autoridades competentes dos Estados-Membros. Esses laboratórios não podem ser detidos nem controlados, direta ou indiretamente, pela indústria tabaqueira.

Primeira questão

- 12 O órgão jurisdicional de reenvio observa que o método de medição previsto no artigo 4.º da Diretiva 2014/40 se baseia nas normas ISO. Estas normas ISO não são acessíveis ao público, mas só podem ser consultadas mediante o pagamento de uma taxa. Por conseguinte, coloca-se a questão de saber se essa forma de regulamentação está em conformidade com o regime de publicação da legislação da União Europeia, ou seja, a publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*, nos termos do artigo 297.º, n.º 1, do TFUE (e do Regulamento n.º 216/2013), e com o princípio da transparência.

Segunda questão

- 13 Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio explica que não é claro se o método de medição prescrito no artigo 4.º da Diretiva 2014/40 é o único método de medição permitido.
- 14 Refere, a este respeito, que a própria norma ISO 3308, para a qual remetem cada uma das normas ISO referidas no artigo 4.º da referida diretiva, recomenda que as emissões também sejam medidas com intensidades de fumos de máquina diferentes da estabelecida nessas normas.
- 15 Se resultar das próprias normas ISO declaradas aplicáveis no artigo 4.º da diretiva que os níveis de emissão de alcatrão, nicotina e monóxido de carbono não só devem ser medidos (e verificados) com o auxílio do método prescrito, mas também podem ou devem ser medidos (e verificados) por outras formas e com intensidades diferentes, tal poderá implicar, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, que o artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2014/40 deve ser aplicado de modo a que, para determinar se os cigarros colocados no mercado respeitam os níveis máximos permitidos de emissões, não é suficiente medir (e verificar) com a máquina de fumo referida nas normas ISO, ou que o resultado dessa medição não é, em todo o caso, determinante.

Terceira questão

- 16 O órgão jurisdicional de reenvio observa também que, em caso de resposta negativa à segunda questão, deve ser submetida ao Tribunal de Justiça uma terceira questão prejudicial. Com esta questão pretende saber se o método de medição previsto no artigo 4.º da Diretiva é compatível com o objetivo e o alcance da Diretiva 2014/40, e com normas hierarquicamente superiores.
- 17 O órgão jurisdicional de reenvio explica que os métodos de medição prescritos no artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2014/40 foram estabelecidos com a contribuição da indústria do tabaco.
- 18 Neste contexto, coloca-se a questão de saber se os métodos de medição e validação assim prescritos são contrários aos princípios da referida diretiva, ao alcance do artigo 4.º, n.º 2, da mesma, que prevê que as medições sejam verificadas por laboratórios que não podem ser detidos nem controlados, direta ou indiretamente, pela indústria tabaqueira, e ao artigo 5.º, n.º 3, da Convenção-Quadro para a Luta Antitabaco da Organização Mundial de Saúde, que prevê, na definição e aplicação da política de saúde pública, a proteção contra a influência da indústria tabaqueira.
- 19 O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se igualmente sobre a questão de saber se, tendo em conta a inserção de orifícios de ventilação no filtro dos cigarros com filtro, os métodos de medição e de validação referidos no artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2014/40 são compatíveis com o objetivo desta diretiva exposto no preâmbulo e no artigo 3.º da mesma.
- 20 Se o objetivo das emissões máximas na utilização prevista dos cigarros com filtro não for alcançado, ficará gravemente comprometido, em seu entender, o objetivo de um elevado nível de proteção da saúde pública, no âmbito do qual deverão ser tidos em conta novos desenvolvimentos assentes em factos científicos, conforme exposto no considerando 8 da Diretiva 2014/40. Nesse caso, o órgão jurisdicional de reenvio não pode excluir que o artigo 4.º, n.º 1, desta diretiva seja contrário ao artigo 114.º, n.º 3, TFUE, com o alcance da Convenção-Quadro para a Luta Antitabaco da Organização Mundial de Saúde, e dos artigos 24.º e 35.º da Carta.

Quarta questão

- 21 Caso o Tribunal de Justiça responda afirmativamente à segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio considera que se coloca a questão de saber qual é o método alternativo que pode ou deve ser utilizado. Observa que essa questão também se coloca em caso de resposta negativa à primeira questão e/ou de resposta afirmativa à terceira questão. Salienta, no entanto, a esse respeito, que é duvidoso que o Tribunal de Justiça possa prescrever um método alternativo.
- 22 No caso de o Tribunal de Justiça não poder responder à questão relativa ao método alternativo que pode ou deve ser utilizado, o órgão jurisdicional de

reenvio pretende saber se está em causa uma situação como a referida no artigo 24.º, n.º 3, da Diretiva 2014/40 em caso de indisponibilidade temporária de um método de medição. Nos termos desta disposição, os Estados-Membros podem proibir determinadas categorias de produtos do tabaco ou produtos afins, por motivos relacionados com a situação específica de tais Estados-Membros e desde que as ditas disposições se justifiquem pela necessidade de proteger a saúde pública.

DOCUMENTO DE TRABALHO