

Processo C-155/24

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:

28 de fevereiro de 2024

Órgão jurisdicional de reenvio:

College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Recurso do Contencioso Administrativo em Matéria Económica, Países Baixos)

Data da decisão de reenvio:

27 de fevereiro de 2024

Recorrentes:

Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (Autoridade neerlandesa para a Segurança dos Produtos Alimentares e dos Produtos de Consumo, Países Baixos)

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

Philip Morris Benelux BV

Philip Morris Investments BV

JT International Company Netherlands BV

Vereniging Nederlandse Sigaretten- & Kerftabakfabrikanten

Van Nelle Tabak Nederland BV

British American Tobacco International (Holdings) BV

Recorrida:

Stichting Rookpreventie Jeugd (Fundação para a Prevenção do Tabagismo Juvenil)

Objeto do processo principal

O processo principal tem por objeto o pedido apresentado pela Stichting Rookpreventie Jeugd (Fundação para a Prevenção do Tabagismo Juvenil, a seguir «Stichting») à Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (Autoridade neerlandesa para a Segurança dos Produtos Alimentares e dos Produtos de Consumo, Países Baixos, a seguir «NVWA») para que esta se certifique de que os cigarros com filtro do mercado neerlandês, quando consumidos de acordo com os fins previstos, cumprem os níveis máximos de emissão de alcatrão, nicotina e monóxido de carbono dos cigarros (a seguir «níveis máximos de emissão»), estabelecidos na Diretiva 2014/40/UE (a seguir «Diretiva 2014/40»).

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

O presente pedido, apresentado nos termos do artigo 267.º TFUE, é relativo à interpretação dos artigos 3.º e 4.º da Diretiva 2014/40. Resulta de ambas as disposições que é proibido às empresas colocar no mercado ou fabricar nos Estados-Membros cigarros que ultrapassem os níveis máximos de emissão fixados pela diretiva indicada, medidos segundo as normas ISO aí previstas.

Questões prejudiciais

- 1) Deve o artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2014/40/UE ser interpretado no sentido de que as normas ISO não publicadas no *Jornal Oficial da União Europeia* não são, em caso algum, oponíveis aos particulares, incluindo à Stichting, nem mesmo a um particular que tenha podido consultar tais normas e obtê-las (contra pagamento)?
- 2) Deve a inoponibilidade do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2014/40/UE a um particular, na medida em que esta disposição se refere a normas ISO não publicadas no *Jornal Oficial da União Europeia*, ser interpretada no sentido de que não se pode recusar o direito ao respeito dos valores máximos de emissão de alcatrão, nicotina e monóxido de carbono fixados no artigo 3.º, n.º 1, da diretiva?
- 3) Deve a expressão «consumido de acordo com os fins previstos» na definição de «emissões», constante do artigo 2.º, ponto 21), da Diretiva 2014/40/UE, ser interpretada no sentido de que se trata, tanto quanto possível, de uma aproximação ao comportamento tabágico humano, devendo, neste caso, ser tida em conta a cobertura, pelo menos parcial, dos micro orifícios de ventilação contidos no filtro do cigarro e o volume e a frequência do consumo de tabaco, ou refere-se a expressão apenas ao modo de consumo dos cigarros através de um processo de combustão?
- 4) Se, tendo em conta a resposta à terceira questão, as normas ISO referidas no artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2014/40/UE não forem adequadas para medir os níveis de emissão: a) o objetivo também prosseguido pela Diretiva 2014/40/UE de

um elevado nível de proteção da saúde pública, especialmente dos jovens, implica então que os princípios da segurança jurídica e da precisão da lei aplicável não obstem a que se oponha aos fabricantes de tabaco um método de medição alternativo?

Em caso de resposta afirmativa à quarta questão, alínea a), tendo igualmente em conta os princípios da segurança jurídica e da precisão da lei aplicável:

4b) É permitido aos próprios Estados-Membros adotar ou aplicar, temporariamente ou não, um método de medição alternativo e opô-lo (também) aos fabricantes de tabaco, e

4c) Como se concilia a aplicação de um método de medição alternativo com o objetivo de harmonização (máxima) e da melhoria do funcionamento do mercado interno também visado pela Diretiva 2014/40/UE?

5a) Caso deva ser aplicado um método de medição alternativo, os níveis máximos de emissão referidos no artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2014/40/UE continuam a ser integralmente aplicáveis?

Em caso de resposta negativa à quinta questão, alínea a):

5b) É permitido aos próprios Estados-Membros fixar ou aplicar, temporariamente ou não, níveis máximos de emissão alternativos e opô-los (também) aos fabricantes de tabaco, e

5c) Como se concilia a aplicação de níveis máximos de emissão alternativos com o objetivo de harmonização (máxima) e de melhoria do funcionamento do mercado interno previsto na Diretiva 2014/40/UE?

6a) Se for permitido aos Estados-Membros adotar ou aplicar um método de medição alternativo e opô-lo (também) aos fabricantes de tabaco, o objetivo também prosseguido pela Diretiva 2014/40/UE de um elevado nível de proteção da saúde pública, especialmente dos jovens, em conjugação com o artigo 23.º, n.º 2, da mesma diretiva, implica, nesse caso, que os cigarros comercializados nos Países Baixos devam ser retirados do mercado enquanto não for adotado um novo método de medição e, por conseguinte, não for possível determinar se os cigarros cumprem os níveis máximos de emissão quando consumidos de acordo com os fins previstos?

Em caso de resposta afirmativa à sexta questão, alínea a):

6b) Devem os fabricantes de tabaco beneficiar nesse caso de um período transitório?

7) Se for adotado ou aplicado um método de medição alternativo, em combinação ou não com níveis máximos de emissão alternativos, devem os fabricantes de tabaco beneficiar nesse caso de um período transitório durante o

qual poderão adaptar-se a esse método de medição alternativo e aos eventuais níveis máximos de emissão alternativos?

Disposições de direito da União e jurisprudência da União Europeia invocadas

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: considerandos 8 e 51, artigo 2.º, n.ºs 10 e 21, artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, artigo 4.º, n.ºs 1 e 3, e artigo 23.º, n.º 2

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

Acórdão de 22 de fevereiro de 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd e o. (C-160/20, EU:C:2022:101) (a seguir «Acórdão Stichting Rookpreventie»)

Acórdão de 11 de dezembro de 2007, Skoma-Lux (C-161/06, EU:C:2007:773) (a seguir «Acórdão Skoma-Lux»)

Disposições de direito nacional e jurisprudência nacional invocadas

Wet van 10 maart 1988, houdende maatregelen ter beperking van het tabaksgebruik, in het bijzonder ter bescherming van de niet-roker (Lei de 10 de março de 1988, relativa a medidas de limitação do consumo de tabaco, em especial para proteção dos não fumadores): artigos 1.º, 14.º e 17a

Besluit van 14 oktober 2015, houdende samenvoeging van de algemene maatregelen van bestuur op basis van de Tabakswet tot één besluit (Decisão de 14 de outubro de 2015 que reúne as medidas administrativas gerais adotadas com base na Tabakswet numa única decisão): artigo 2.1.

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 (Regulamento do Secretário de Estado da Saúde Pública, do Bem-Estar e do Desporto, de 10 de maio de 2016, que estabelece regras relativas ao fabrico, apresentação e venda de produtos do tabaco e produtos afins): artigos 1.1. e 2.1.

Decisão do Rechtbank Rotterdam (Tribunal de Primeira Instância de Roterdão) de 20 de março de 2020 (NL:RBROT:2020:2382)

Decisão do Rechtbank Rotterdam (Tribunal de Primeira Instância de Roterdão) de 4 de novembro de 2022 (NL:RBROT:2022:9297)

Acórdão do College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Recurso do Contencioso Administrativo em Matéria Económica, Países Baixos) de 3 de abril de 2012 (NL:CBB:2012:BW2472)

Acórdão da Secção de Contencioso Administrativo do Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Países Baixos) de 2 de fevereiro de 2011 (NL:RVS:2011:BP2750)

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 Os níveis máximos de emissão dos cigarros previstos no artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2014/40 foram fixados com base num método que é amplamente considerado, nos círculos científicos, como sendo o que mais se aproxima do consumo de acordo com os fins previstos. Resulta, no entanto, de estudos realizados em 2018 pelo Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (Instituto Nacional de Saúde Pública e Ambiente; a seguir «RIVM») que, quando as emissões dos cigarros são medidas com o denominado método «Canadian Intense», esses níveis máximos de emissão são largamente ultrapassados.
- 2 A Stichting solicitou à NVWA que retirasse do mercado os cigarros com filtro que, quando são medidos segundo o método Canadian Intense, não cumprem esses níveis máximos de emissão. Em 20 de setembro de 2018, a NVWA indeferiu o pedido da Stichting. A Stichting apresentou uma reclamação contra o indeferimento, que foi rejeitada por Decisão de 31 de janeiro de 2019. Em seguida, a Stichting interpôs recurso desta última decisão no Rechtbank Rotterdam (Tribunal de Primeira Instância de Roterdão, a seguir «Rechtbank»). Em 20 de março de 2022, o Rechtbank submeteu ao Tribunal de Justiça questões prejudiciais sobre a validade e a interpretação do artigo 4.º, n.º 1, da diretiva.
- 3 No Acórdão Stichting Rookpreventie, o Tribunal de Justiça declarou que as normas ISO, para as quais remete o artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2014/40, não são oponíveis aos particulares porque essas normas não foram publicadas no *Jornal Oficial da União Europeia* (a seguir «Jornal Oficial»). Segundo o Tribunal de Justiça, compete ao órgão jurisdicional nacional verificar se os métodos efetivamente utilizados para medir os níveis máximos de emissão estão em conformidade com a diretiva, sem ter em conta o artigo 4.º, n.º 1, desta.
- 4 Por conseguinte, na sua Decisão de 4 de novembro de 2022, o Rechtbank decidiu que as normas ISO não são oponíveis à Stichting e que o método utilizado na diretiva para determinar os níveis máximos de emissão não está em conformidade com a diretiva, uma vez que não mede o nível de emissão libertado por um cigarro quando consumido de acordo com os fins previstos. Por conseguinte, não é possível determinar se os cigarros com filtro vendidos nos Países Baixos cumprem os níveis máximos de emissão. O Rechtbank concedeu provimento ao recurso.
- 5 As recorrentes interpuseram recurso dessa decisão para o órgão jurisdicional de reenvio. A Stichting interpôs recurso subordinado. No início de 2023, a pedido da

NVWA, o RIVM examinou os níveis de emissão com base no método WHO TobLabNet SOP 01 (Standard operating for intense smoking of cigarettes). Estes resultados mostram igualmente a superação dos níveis máximos de emissão.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 6 Segundo a Stichting, as normas ISO prescritas no artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2014/40 não dão uma aproximação suficiente do consumo de acordo com os fins previstos. Tal deve-se ao facto de o método utilizado na diretiva não ter em conta a forma como o cigarro é efetivamente fumado, ou seja, cobrindo-se os micro furos do filtro com os lábios e os dedos.
- 7 A Stichting, a NVWA e o Staatssecretaris consideram que o conceito de «consumido de acordo com os fins previstos», constante do artigo 2.º, ponto 21), da diretiva, se refere ao consumo do cigarro por inalação do fumo, aproximando-se deste modo, tanto quanto possível, do comportamento humano de fumar. Um fumador cobre os furos de ventilação contidos no filtro do cigarro com os dedos e os lábios e inala, deste modo, mais profundamente e com mais frequência. O método de medição deve ter em conta este facto.
- 8 Segundo a Philip Morris Benelux BV, a Philip Morris Investments BV, a JT International Company Netherlands BV, a Van Nelle Tabak Nederland BV e a British American Tobacco International (Holdings) BV (a seguir, conjuntamente, «fabricantes de tabaco») o conceito refere-se, pelo contrário, apenas à combustão do cigarro e à produção de fumo daí resultante, não havendo, portanto, necessidade de ter em conta a cobertura dos micro furos de ventilação. A este respeito, referem, em seguida, a definição do conceito de «cigarro» constante do artigo 2.º, n.º 10, da diretiva.
- 9 Além disso, os fabricantes de tabaco consideram que o conceito de «oponibilidade» está ligado a uma obrigação e não à recusa do direito de fazer respeitar os níveis de emissão, independentemente das normas de emissão prescritas. Só pode haver oponibilidade se existir uma obrigação que incumbe à pessoa em causa. As obrigações previstas nos artigos 3.º e 4.º incumbem unicamente aos fabricantes, importadores e distribuidores da indústria tabaqueira e não à Stichting. Por conseguinte, segundo os fabricantes de tabaco, a Stichting não pode invocar nenhum direito com base nesses artigos.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 10 No processo principal, a questão central é a de saber se os níveis máximos de emissão fixados pela diretiva são ultrapassados. O órgão jurisdicional de reenvio salienta que os artigos 3.º e 4.º não são totalmente claros e que se depara com dificuldades na interpretação do alcance do Acórdão Stichting Rookpreventie, já referido. Além disso, também tem dúvidas de que possam ser tomadas medidas coercivas contra os fabricantes de tabaco.

- 11 **Em primeiro lugar**, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a forma como deve ser entendido o conceito de «particulares em geral». Esta interpretação é pertinente para determinar a quem são oponíveis as normas ISO adotadas pela diretiva. No Acórdão Stichting Rookpreventie, o Tribunal de Justiça declarou que essas normas são oponíveis às empresas (n.º 52), mas que não são oponíveis aos particulares em geral devido à falta da publicação no Jornal Oficial (n.ºs 48, 51 e 73). Tendo em conta as diferentes formas de emprego deste conceito no acórdão e as diferentes versões linguísticas do acórdão, o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas sobre se tal significa que as normas ISO não são oponíveis aos particulares em geral na aceção do «grande público» ou se se trata de normas que não são, regra geral, oponíveis e não são, portanto, em princípio, oponíveis aos particulares.
- 12 Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre se as normas ISO são, não obstante, oponíveis aos particulares se estes tiveram a possibilidade de tomar efetivamente conhecimento dessas normas, como, no caso em apreço, a Stichting. Refere, a este respeito, o n.º 48 do Acórdão Skoma-Lux. Além disso, a Stichting defende os interesses de particulares que não têm conhecimento destas normas ISO, tendo a própria Stichting obtido as normas precisamente no âmbito da instauração deste processo. Nesse contexto, a oponibilidade das normas ISO significaria que a Stichting não poderia atingir o objetivo prosseguido com o presente processo, o que não parece, portanto, defensável, segundo o órgão jurisdicional de reenvio.
- 13 Com base no que precede, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, **em segundo lugar**, sobre o que se deve entender pelo conceito de «oponibilidade». Na sua Decisão de 4 de novembro de 2022, o Rechtbank Rotterdam (Tribunal de Primeira Instância de Roterdão) declarou que o conceito tanto é relativo a uma obrigação como à recusa de um direito. Nesse caso parece plausível, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, que a não oponibilidade à Stichting do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2014/40 e da remissão para as normas ISO nele contidas sejam interpretadas no sentido de que não pode ser recusado à Stichting o direito de fazer respeitar os níveis máximos de emissão fixados no artigo 3.º, n.º 1, da diretiva, independentemente das normas ISO prescritas no artigo 4.º, n.º 1, da diretiva.
- 14 **Em terceiro lugar**, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre quais são os métodos de medição adequados para medir os níveis máximos de emissão de alcatrão, nicotina e monóxido de carbono presentes nos cigarros que são libertados aquando do consumo do cigarro de acordo com os fins previstos e, em especial, o que se deve entender por «consumido de acordo com os fins previstos», na aceção do artigo 2.º, ponto 21), da diretiva. Por um lado, resulta do n.º 74 do Acórdão Stichting Rookpreventie Jeugd já referido que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar se os métodos efetivamente utilizados para medir os níveis de emissão estão em conformidade com a diretiva. O órgão jurisdicional de reenvio depreende desta afirmação que tais métodos não são necessariamente as normas ISO. Por outro, tendo igualmente em conta as outras versões linguísticas, o órgão

jurisdicional de reenvio considera que o conceito de «utilização para os fins previstos» deve ser entendido no sentido de «consumido de acordo com os fins previstos». Todavia, não é certo se se trata de obter uma aproximação, tanto quanto possível, do comportamento humano de fumar, da produção de fumo pelo processo de combustão, ou da combinação destes. No primeiro caso, serão determinantes para a medição dos níveis máximos de emissão o volume e a frequência dos fumos, e os furos de ventilação devem ser, pelo menos parcialmente, fechados, o que não acontece quando os níveis máximos de emissão são medidos em conformidade com as normas ISO. Nesse caso, as normas ISO não seriam, portanto, adequadas para medir os níveis máximos de emissão que se libertam aquando do consumo do cigarro de acordo com os fins previstos.

- 15 **Em quarto lugar**, na hipótese de as normas ISO serem inadequadas, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se pode eventualmente ser utilizado outro método de medição e se esse método será oponível aos fabricantes de tabaco. Com efeito, os fabricantes de tabaco têm a obrigação de aplicar as normas ISO. O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a relação entre eventuais novas obrigações e os princípios da precisão da lei aplicável e da segurança jurídica. Na mesma ordem de ideias, coloca a questão de saber se as eventuais consequências negativas para os fabricantes de tabaco podem ser justificadas pelo objetivo de um elevado nível de proteção da saúde pública prosseguido pela diretiva. Além disso, o mesmo pretende igualmente saber se os próprios Estados-Membros e, por conseguinte, não a Comissão Europeia, como prevê o artigo 4.º, n.º 3, da diretiva, podem adotar tal método de medição e opô-lo aos fabricantes de tabaco. Neste contexto, interroga-se também sobre como se concilia a referida possibilidade com o objetivo da diretiva de harmonização (máxima) e de melhoria do funcionamento do mercado interno dos produtos do tabaco e sobre a sua conformidade com o artigo 24.º da diretiva relativo à livre circulação.
- 16 **Em quinto lugar**, no caso de se dever aplicar outro método de medição, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se os níveis máximos de emissão previstos no artigo 3.º, n.º 1, continuam a ser aplicáveis. A questão que se coloca é, portanto, a de saber se existe uma relação intrínseca entre, por um lado, as normas ISO, tal como definidas no artigo 4.º, n.º 1, e, por outro, os níveis máximos de emissão fixados no artigo 3.º, e se os próprios Estados-Membros estão autorizados a fixar, temporariamente ou não, níveis máximos de emissão alternativos e a opô-los aos fabricantes de tabaco; e como esta se concilia com o objetivo de harmonização (máxima) e de melhoria do funcionamento do mercado interno que a diretiva também prossegue.
- 17 O órgão jurisdicional de reenvio salienta que a diretiva permite a redução dos níveis máximos de emissão e a adaptação dos métodos de medição (cf. artigo 3.º, n.º 2, e artigo 4.º, n.º 3). Nada indica que isso não possa ser feito separadamente. A este respeito, o mesmo órgão jurisdicional refere o considerando 51 da diretiva. Por conseguinte, na ausência de uma relação intrínseca, os níveis máximos de emissão referidos no artigo 3.º, n.º 1, podem continuar a aplicar-se sem restrições na aplicação de um método de medição alternativo.

- 18 **Em sexto lugar**, no caso de as normas ISO não serem adequadas para medir os níveis máximos de emissão e de um método alternativo de medição poder ser oposto aos fabricantes de tabaco, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, sem que seja claro qual é o método e quais serão os resultados que produzirá, quais devem ser, entretanto, as consequências e, nomeadamente, se os cigarros atualmente vendidos nos Países Baixos devem ser retirados provisoriamente do mercado.
- 19 **Por último**, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se os fabricantes de tabaco podem beneficiar de um período transitório para se adaptarem, caso aplicável, a um método de medição alternativo e/ou a níveis máximos de emissão alternativos.

DOCUMENTO DE TRABALHO