



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

4 de maio de 2016*

«Reenvio prejudicial — Aproximação das legislações — Diretiva 2014/40/UE — Artigos 7.º, 18.º e 24.º, n.ºs 2 e 3 — Artigos 8.º, n.º 3, 9.º, n.º 3, 10.º, n.º 1, alíneas a), c), e g), 13.º e 14.º — Fabrico, apresentação e venda de produtos do tabaco — Validade — Base jurídica — Artigo 114.º TFUE — Princípio da proporcionalidade — Princípio da subsidiariedade — Direitos fundamentais da União — Liberdade de expressão — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Artigo 11.º»

No processo C-547/14,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pela High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [Alto Tribunal de Justiça (Inglaterra e País de Gales), Divisão Queen's Bench (Secção Administrativa), Reino Unido], por decisão de 7 de novembro de 2014, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 1 de dezembro de 2014, no processo

The Queen, a pedido de:

Philip Morris Brands SARL,

Philip Morris Ltd,

British American Tobacco UK Ltd,

contra

Secretary of State for Health,

sendo intervenientes:

Imperial Tobacco Ltd,

JT International SA,

Gallaher Ltd,

Tann UK Ltd,

Tannpapier GmbH,

V. Mane Fils,

Deutsche Benkert GmbH & Co KG,

* Língua do processo: inglês.

Benkert UK Ltd,

Joh. Wilh. von Eicken GmbH Wilh,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: R. Silva de Lapuerta, presidente da Primeira Secção, exercendo funções de Presidente da Segunda Secção, J. L. da Cruz Vilaça, A. Arabadjiev (relator), C. Lycourgos e J.-C. Bonichot, juízes,

advogado-geral: J. Kokott,

secretário: I. Illéssy, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 1 de outubro de 2015,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Philip Morris Brands SARL e da Philip Morris Ltd, por M. Demetriou, K. Nairn, QC, D. Piccinin e J. Egerton-Peters, barristers,
- em representação da British American Tobacco UK Ltd, por N. Fleming, QC, S. Ford, D. Scannell, barristers, e L. Van Den Hende, advocaat, mandatados por A. Lidbetter, solicitor,
- em representação da Imperial Tobacco Ltd, por D. Rose, QC, B. Kennelly e J. Pobjoy, barristers, mandatados por E. Sparrow e J. Gale, solicitors,
- em representação da JT Internacional SA e da Gallaher Ltd, por J. MacLeod, D. Anderson e J. Flynn, QC, e por V. Wakefield, barrister, mandatados por A. Morfey, T. Snelling e T. Baildam, solicitors,
- em representação da Tann UK e da Tannpapier GmbH, por T. Johnston, barrister, mandatado por S. Singleton, solicitor,
- em representação da V. Mane Fils, por M. Chamberlain, QC, e Z. Al-Rikabi, barrister, mandatados por P. Wareham e J. Robinson, solicitors,
- em representação da Deutsche Benkert GmbH & Co KG e da Benkert UK Ltd, por A. Henshaw e D. Jowell, QC, mandatados por M. Evans e F. Liberatore, solicitors,
- em representação da Joh. Wilh. von Eicken GmbH, por A. Howard, barrister, mandatados por A.-M. Irwin e A. Rook, solicitors,
- em representação do Governo do Reino Unido, por V. Kaye e C. Brodie, na qualidade de agentes, assistidas por M. Hoskins e I. Rogers, QC, e S. Abram e E. Metcalfe, barristers,
- em representação da Irlanda, por J. Quaney e A. Joyce, na qualidade de agentes, assistidos por E. Barrington e J. Cooke, SC, e E. Carolan, BL,
- em representação do Governo francês, por D. Colas e R. Coesme, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por P. G. Marrone, avvocato dello Stato,
- em representação do Governo húngaro, por Z. Fehér, G. Koós e M. Bóra, na qualidade de agentes,

- em representação do Governo polaco, por B. Majczyna, na qualidade de agente,
- em representação do Governo português, por L. Inez Fernandes e A. Seíça Neves, na qualidade de agentes,
- em representação do Parlamento Europeu, por L. Visaggio, A. Tamás e M. Sammut, na qualidade de agentes,
- em representação do Conselho da União Europeia, por J. Herrmann, O. Segnana e M. Simm, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, por M. Van Hoof, J. Tomkin e C. Cattabriga, na qualidade de agentes,
- em representação do Reino da Noruega, por K. Moen e K. Kloster, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência 23 de dezembro de 2015,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial diz respeito à interpretação e validade de várias disposições 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).
- 2 O pedido foi apresentado no âmbito de dois litígios que opõem a Philip Morris Brands SARL e a Philip Morris Ltd (a seguir «PMI») e a British American Tobacco UK Ltd (a seguir «BAT») ao Secretary of State for Health (Secretário de Estado da Saúde), a respeito da legalidade da «intenção e/ou obrigação» de o Governo do Reino Unido transpor a Diretiva 2014/40.

Quadro jurídico

Convenção-Quadro da Organização Mundial de Saúde para a Luta Antitabaco

- 3 De acordo com o preâmbulo da Convenção-Quadro da Organização Mundial de Saúde para a Luta Antitabaco (a seguir «CQLAT»), assinada em Genebra, em 21 de maio de 2003, em que são partes a União Europeia e os seus Estados-Membros, as partes nessa convenção reconhecem que, por um lado, «os dados científicos provaram, inequivocamente, que o consumo e a exposição ao fumo de tabaco são a causa de morte, doença e incapacidade», e, por outro, «que os cigarros e outros produtos que contêm tabaco são produtos altamente sofisticados, que visam criar e manter a dependência, que muitos dos compostos que contêm e o fumo que produzem são farmacologicamente ativos, tóxicos, transgênicos e cancerígenos e que a dependência do tabaco é objeto de classificação própria, como perturbação, dentro das grandes classificações mundiais das doenças».

- 4 O artigo 7.º da CQLAT, com a epígrafe «Medidas não financeiras destinadas à redução da procura de tabaco», dispõe:

«[...] Cada Parte adotará e aplicará medidas legislativas, executivas, administrativas ou outras eficazes que se mostrem necessárias ao cumprimento das suas obrigações nos termos dos artigos 8.º a 13.º e cooperará, na medida adequada, com as outras Partes, diretamente ou através dos organismos internacionais competentes, com vista à sua aplicação. A Conferência das Partes proporá diretivas adequadas para a aplicação das disposições constantes desses artigos.»

- 5 O artigo 9.º da CQLAT, com a epígrafe «Regulamentação da composição dos produtos do tabaco», dispõe:

«A Conferência das Partes, mediante consulta a organismos internacionais competentes, proporá diretivas para a elaboração de testes e medições do teor e das emissões de produtos do tabaco, e para a respetiva regulamentação. Sob reserva de aprovação pelas autoridades nacionais competentes, cada Parte adotará e aplicará medidas legislativas, executivas, administrativas ou outras medidas eficazes relativamente a esses testes e medições e sua regulamentação.»

- 6 O artigo 11.º da CQLAT, com a epígrafe «Embalagem e etiquetagem dos produtos do tabaco», refere:

«1. Cada Parte adotará e aplicará, nos três anos seguintes à entrada em vigor da presente [CQLAT] relativamente a essa Parte, em conformidade com o seu direito interno, medidas eficazes para garantir que:

- a) A embalagem e a etiquetagem de produtos do tabaco não contribuam para a promoção de um produto do tabaco por quaisquer meios falsos, tendenciosos ou enganadores, ou suscetíveis de transmitirem uma impressão errónea quanto às características, aos efeitos sobre a saúde, aos riscos ou às emissões do produto, incluindo quaisquer termos, descrições, marcas comerciais, símbolos figurativos ou outros que transmitam, direta ou indiretamente, a falsa impressão de que um determinado produto do tabaco é menos nocivo que outros, como, por exemplo, expressões como ‘com baixo teor de alcatrão’, ‘light’, ‘ultra-light’ ou ‘suave’;
- b) Cada maço ou pacote de produtos do tabaco e todas as formas de embalagem e etiquetagem exteriores desses produtos contenham avisos sobre a saúde indicando os efeitos nocivos do uso do tabaco, podendo incluir outras mensagens apropriadas. Tais avisos e mensagens

[...]

- iii) Deverão ser de dimensões apreciáveis, claros, visíveis e legíveis,
- iv) Deverão cobrir 50% ou mais das faces principais da embalagem e nunca menos de 30%,
- v) Poderão apresentar-se sob a forma de desenho ou pictograma, ou incluir desenhos ou pictogramas.»

- 7 Nos termos da secção 1.1 das Diretrizes parciais para a aplicação dos artigos 9.º e 10.º da Convenção-Quadro da Organização Mundial de Saúde para a Luta Antitabaco (a seguir «diretrizes parciais para a aplicação dos artigos 9.º e 10.º da CQLAT»), as partes «são encorajadas a [...] aplicar medidas que vão além das recomendadas nestas diretrizes».

- 8 A secção 3.1.2 dessas diretrizes parciais, com a epígrafe «Ingredientes (regulamentação)», descreve as medidas que as partes contratantes podem tomar para regulamentar os ingredientes, referindo o seguinte:

«3.1.2.1 Generalidades A regulamentação dos ingredientes destinada a reduzir a capacidade de atração dos produtos do tabaco pode contribuir para reduzir a prevalência do tabagismo e da dependência tanto nos novos consumidores como nos consumidores habituais [...]

3.1.2.2 Produtos do tabaco

i) Ingredientes utilizados para melhorar o sabor O carácter áspero e irritante do fumo do tabaco é um significativo obstáculo à experimentação e ao consumo iniciais. Os documentos da indústria do tabaco revelaram que tinham sido feitos grandes esforços para atenuar essas características desagradáveis. Pode-se atenuar a aspereza do fumo de várias maneiras, por exemplo juntando diversos ingredientes, eliminando as substâncias que sejam conhecidas por terem propriedades irritantes, compensando a irritação com outros efeitos sensoriais agradáveis ou modificando as propriedades químicas das emissões dos produtos do tabaco juntando ou eliminando substâncias específicas. [...] Ao dissimular a aspereza do fumo do tabaco por meio de aromas, está-se a contribuir para o fomento e a manutenção do tabagismo. Os aromatizantes utilizados são, por exemplo, o benzaldeído, o maltol, o mentol e a vanilina. Podem-se também utilizar especiarias e extratos vegetais para melhorar o sabor dos produtos do tabaco, por exemplo canela, gengibre e menta. Recomendação As partes devem regulamentar, limitando ou proibindo, a utilização de ingredientes que possam servir para melhorar o sabor dos produtos do tabaco. [...]»

- 9 Nos termos do ponto 7 das Diretrizes para a aplicação do artigo 11.º (Embalagem e etiquetagem dos produtos do tabaco) da Convenção-Quadro da Organização Mundial de Saúde para a Luta Antitabaco (a seguir «diretrizes parciais para a aplicação do artigo 11.º da CQLAT»):

«Os avisos de saúde e mensagens bem concebidos fazem parte da gama das medidas eficazes para dar a conhecer os riscos para saúde e diminuir o consumo de tabaco. Os factos revelam que a eficácia dos avisos de saúde e das mensagens aumenta quando são mais visíveis. Comparativamente com os avisos de pequena dimensão que apenas tenham texto, os avisos de maior dimensão com imagens têm maior probabilidade de ser notados, de melhor darem a conhecer os riscos para a saúde, de ter um impacto emocional mais forte e de incentivar mais os consumidores de tabaco a reduzirem ou a abandonarem o seu consumo. Por outro lado, os avisos maiores acompanhados de imagens têm maior probabilidade de conservar a sua eficácia no tempo e são particularmente eficazes para dar a conhecer a pessoas pouco instruídas, às crianças e aos jovens os efeitos para a saúde. Entre os outros elementos que reforçam a eficácia figuram o facto de os avisos de saúde e as mensagens serem colocados nas faces principais e no topo das faces principais, a utilização de cores em vez do negro e branco, a obrigação de fazer constar simultaneamente vários avisos de saúde e mensagens, e a sua revisão periódica.»

- 10 O ponto 12 dessas diretrizes, com a epígrafe «Dimensões», refere:

«O artigo 11.º1. [alínea b), iv),] da [CQLAT] dispõe que os avisos de saúde e mensagens nas diferentes formas de embalagem e de etiquetagem dos produtos do tabaco deverão cobrir 50% ou mais das faces principais da embalagem e nunca menos de 30%. Visto que se sabe que a eficácia dos avisos de saúde e outras mensagens aumenta com a sua dimensão, as partes devem estudar a possibilidade de utilizar avisos de saúde e mensagens que cubram mais de 50% das faces principais e tentar fazer com que ocupem a maior parte possível dessas faces principais. O texto dos avisos de saúde e das mensagens deve ser impresso em caracteres acentuados, de dimensão suficiente de fácil leitura e num estilo e em cor ou cores particulares que garantam uma visibilidade e uma legibilidade ótimas.»

Diretiva 2014/40

11 A Diretiva 2014/40 contém nomeadamente os seguintes considerandos:

«(7) É também necessária uma ação legislativa a nível da União a fim de dar aplicação à [CQLAT], cujas disposições vinculam a União e os Estados-Membros. As disposições da [CQLAT] relativas à regulamentação da composição dos produtos do tabaco, à regulamentação das informações a prestar sobre os produtos do tabaco, à embalagem e rotulagem de produtos do tabaco, à publicidade e ao comércio ilegal de produtos do tabaco são particularmente pertinentes. As Partes na [CQLAT], incluindo a União e os Estados-Membros, adotaram por consenso durante várias conferências um conjunto de diretrizes para a aplicação das disposições da [CQLAT].

[...]

(15) A ausência de uma abordagem harmonizada da regulamentação em matéria de ingredientes dos produtos do tabaco afeta o bom funcionamento do mercado interno e tem repercussão negativa sobre a livre circulação de mercadorias na União. Alguns Estados-Membros adotaram legislação ou celebraram acordos vinculativos com a indústria permitindo ou proibindo determinados ingredientes. Em consequência, certos ingredientes são regulamentados em determinados Estados-Membros, mas não noutros. Os Estados-Membros também adotaram abordagens diferentes quanto aos aditivos nos filtros dos cigarros, bem como aos aditivos que dão cor ao fumo de tabaco. Sem uma harmonização, os entraves ao bom funcionamento do mercado interno deverão aumentar nos próximos anos, tendo em conta a aplicação da [CQLAT] e das diretrizes pertinentes da [CQLAT] em toda a União e à luz da experiência adquirida noutras jurisdições fora da União. As diretrizes da [CQLAT] relativas à regulamentação da composição dos produtos do tabaco e à regulamentação das informações a prestar sobre os produtos do tabaco convidam em particular à supressão dos ingredientes que aumentam a palatabilidade, criam a impressão de que os produtos do tabaco têm benefícios para a saúde, estão associados à energia e à vitalidade ou têm propriedades corantes.

(16) A probabilidade de divergência na regulamentação é ainda maior devido a preocupações relativas aos produtos do tabaco que têm um aroma distintivo diferente do de tabaco, que poderão facilitar a iniciação ao consumo de tabaco ou afetar os padrões de consumo. Deverão ser evitadas medidas que introduzam diferenças injustificadas de tratamento entre diferentes tipos de cigarros aromatizados. No entanto, os produtos com um aroma distintivo que têm um volume de vendas superior deverão ser gradualmente retirados durante um período alargado para dar aos consumidores tempo suficiente para escolherem outros produtos.

(17) A proibição de produtos do tabaco com aromas distintivos não obsta completamente à utilização de aditivos específicos, mas obriga os fabricantes a reduzir o aditivo ou a combinação de aditivos de modo a que os aditivos já não possam conferir um aroma distintivo.

[...]

(22) Ainda subsistem disparidades entre as disposições nacionais em matéria de rotulagem dos produtos do tabaco, em especial no que se refere à utilização de advertências de saúde combinadas constituídas por imagem e texto, às informações sobre serviços de apoio para deixar de fumar e aos elementos promocionais nas embalagens individuais e no seu interior.

(23) Essas disparidades podem criar obstáculos às trocas comerciais, entretendo assim o bom funcionamento do mercado interno dos produtos do tabaco, devendo por isso ser eliminadas. Além disso, é possível que os consumidores em alguns Estados-Membros estejam mais bem

informados acerca dos riscos para a saúde dos produtos do tabaco do que os consumidores noutros Estados-Membros. Na ausência de medidas a nível da União, é provável que as atuais disparidades aumentem nos próximos anos.

- (24) Também é necessário adaptar as disposições em matéria de rotulagem a fim de alinhar as regras aplicáveis a nível da União com a evolução a nível internacional. Por exemplo, as diretrizes da [CQLAT] relativas à embalagem e rotulagem de produtos do tabaco exigem grandes advertências ilustradas nas duas faces principais, informações obrigatórias sobre serviços de apoio para deixar de fumar e regras rigorosas em matéria de informações enganosas [...].
- (25) As disposições em matéria de rotulagem também deverão ser adaptadas aos novos conhecimentos científicos. Por exemplo, a indicação dos níveis de emissão de alcatrão, nicotina e monóxido de carbono nas embalagens individuais de cigarros revelou-se enganosa, porque leva os consumidores a acreditar que certos tipos de cigarros são menos nocivos do que outros. A prática sugere igualmente que as grandes advertências de saúde combinadas, compostas de texto de advertência e fotografia a cores, são mais eficazes do que as advertências que só contêm texto. Como consequência, as advertências de saúde combinadas deverão tornar-se obrigatórias em toda a União e cobrir uma parte significativa e visível da superfície da embalagem individual. Deverão ser fixadas dimensões mínimas para todas as advertências de saúde, para assegurar a sua visibilidade e eficácia.

[...]

- (27) Os produtos do tabaco ou a sua embalagem podem induzir os consumidores em erro, em particular os jovens, ao sugerir que esses produtos são menos nocivos. É, por exemplo, o caso de determinados termos ou elementos, como os termos 'baixo teor de alcatrão', 'light', 'ultra-light', 'suave', 'natural', 'biológico', 'sem aditivos', 'sem aromas', 'slim' ou certos nomes, imagens ou símbolos figurativos ou outros. Outros elementos enganosos podem incluir, mas a tal não se limitem, encartes ou outro material adicional, tais como rótulos adesivos, autocolantes, brindes, raspadinhas e capas, ou relacionar-se com a forma do próprio produto do tabaco. Certas embalagens e produtos do tabaco podem também induzir os consumidores em erro quando sugerem benefícios em termos de perda de peso, aparência atraente, estatuto social, vida social ou qualidades como a feminilidade, masculinidade ou elegância. Do mesmo modo, o tamanho e a aparência de cada cigarro pode induzir os consumidores em erro, criando a impressão de que são menos nocivos [...].
- (28) A fim de assegurar a integridade e a visibilidade das advertências de saúde e maximizar a sua eficácia, deverão ser estabelecidas disposições quanto à dimensão das advertências de saúde, bem como a certos aspetos da aparência das embalagens individuais dos produtos do tabaco, incluindo a sua forma e o seu mecanismo de abertura. Os Estados-Membros aplicam regras diferentes quanto ao número mínimo de cigarros por embalagem individual. Essas regras deverão ser alinhadas a fim de assegurar a livre circulação dos produtos em causa.

[...]

- (33) As vendas à distância transfronteiriças de produtos do tabaco podem facilitar o acesso a produtos do tabaco que não sejam conformes com a presente diretiva. Além disso, há também um maior risco de acesso dos jovens a produtos do tabaco. Por conseguinte, há um risco de debilitar a legislação de controlo do tabaco. Os Estados-Membros deverão, portanto, poder proibir as vendas à distância transfronteiriças. Caso as vendas à distância transfronteiriças não sejam proibidas, as regras comuns para o registo dos estabelecimentos retalhistas que praticam tais vendas são adequadas para assegurar a eficácia da presente diretiva [...].

[...]

(48) Além disso, a presente diretiva não harmoniza regras sobre ambientes sem fumo de tabaco [...]. Cabe aos Estados-Membros regulamentar tais matérias na sua jurisdição, e nesse sentido são incentivados a fazê-lo.

[...]

(53) Os produtos do tabaco e produtos afins que forem conformes com a presente diretiva deverão beneficiar da livre circulação de mercadorias. Contudo, tendo em conta os diversos graus de harmonização alcançados pela presente diretiva, os Estados-Membros deverão manter, sob certas condições, o poder de impor novos requisitos em certos aspetos, a fim de proteger a saúde pública. É o caso no que respeita à apresentação e embalagem, incluindo as cores, de produtos do tabaco, com exceção das advertências de saúde, para as quais a presente diretiva estabelece um primeiro conjunto de regras básicas comuns. Deste modo, os Estados-Membros poderão, por exemplo, introduzir disposições que permitam uma normalização adicional das embalagens dos produtos do tabaco, desde que essas disposições sejam compatíveis com o TFUE e com as obrigações no âmbito da OMC e não afetem a plena aplicação da presente diretiva.

(54) Além disso, para ter em conta a eventual evolução do mercado, os Estados-Membros deverão também poder proibir uma determinada categoria de produtos do tabaco ou produtos afins, por motivos relacionados com a situação específica no Estado-Membro em questão e desde que as ditas disposições se justifiquem pela necessidade de proteger a saúde pública, tendo em conta o elevado nível de proteção alcançado com a presente diretiva. Os Estados-Membros deverão notificar essas disposições nacionais mais rigorosas à Comissão.

(55) Os Estados-Membros deverão continuar a dispor da faculdade de manter ou introduzir legislação nacional aplicável a todos os produtos comercializados nos respetivos mercados nacionais em aspetos não regulados pela presente diretiva, desde que essa legislação seja compatível com o TFUE e não comprometa a plena aplicação da presente diretiva [...]

[...]

(60) Atendendo a que os objetivos da presente diretiva, a saber, aproximar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros no que respeita ao fabrico, apresentação e venda de produtos do tabaco e produtos afins, não podem ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, mas podem, devido à sua dimensão e aos seus efeitos, ser mais bem alcançados ao nível da União, a União pode tomar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do TUE. Em conformidade com o princípio da proporcionalidade consagrado no mesmo artigo, a presente diretiva não excede o necessário para atingir aquele objetivo.»

12 O artigo 1.º da Diretiva 2014/40, com a epígrafe «Objeto», dispõe:

«A presente diretiva tem por objetivo a aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes:

- a) Aos ingredientes e emissões dos produtos do tabaco e às obrigações de comunicação relacionadas, incluindo os níveis máximos de emissão de alcatrão, nicotina e monóxido de carbono dos cigarros;
- b) A certos aspetos da rotulagem e embalagem de produtos do tabaco, incluindo as advertências de saúde a figurar nas embalagens individuais de produtos do tabaco e qualquer embalagem exterior, bem como aos elementos de rastreabilidade e de segurança que são aplicados aos produtos do tabaco a fim de garantir a sua conformidade com a presente diretiva;
- c) À proibição de comercializar tabaco para uso oral;

- d) Às vendas à distância transfronteiriças de produtos do tabaco;
- e) À obrigação de notificação de novos produtos do tabaco;
- f) À comercialização e rotulagem de certos produtos relacionados com produtos do tabaco, nomeadamente cigarros eletrónicos e recargas e produtos à base de plantas para fumar;

para facilitar o bom funcionamento do mercado interno dos produtos do tabaco e produtos afins, tendo por base um elevado nível de proteção da saúde humana, especialmente dos jovens, e cumprir as obrigações da União decorrentes da [CQLAT].»

13 De acordo com os n.ºs 24 e 25 do artigo 2.º dessa diretiva, com a epígrafe «Definições», o termo «aromatizante» é definido como «um aditivo que transmite um odor e/ou um sabor», ao passo que o «aroma distintivo» é definido como «um odor ou sabor claramente perceptível que não seja de tabaco, resultante de um aditivo ou de uma combinação de aditivos incluindo, mas não se limitando a fruta, especiarias, ervas aromáticas, álcool, rebuçados, mentol ou baunilha, e que é constatável antes ou durante o consumo do produto do tabaco».

14 O artigo 7.º da referida diretiva, com a epígrafe «Regulamentação dos ingredientes», dispõe:

«1. Os Estados-Membros proíbem a comercialização de produtos do tabaco com um aroma distintivo.

[...]

7. Os Estados-Membros proíbem a comercialização de produtos do tabaco que contêm aromatizantes nos seus componentes tais como filtros, papéis, embalagens, cápsulas ou quaisquer características técnicas que permitam modificar o odor ou o sabor dos produtos do tabaco em causa ou a intensidade do seu fumo. Os filtros, os papéis e as cápsulas não contêm tabaco ou nicotina.

[...]

14. No caso dos produtos do tabaco com um aroma distintivo cujos volumes de vendas em toda a União representem 3% ou mais de uma determinada categoria de produto, o disposto no presente artigo é aplicável a partir de 20 de maio de 2020.»

15 As disposições do capítulo II, com a epígrafe «Rotulagem e embalagem», do título II da Diretiva 2014/40, contêm nomeadamente as normas relativas às advertências de saúde a ser apostas na rotulagem e às embalagens individuais, à apresentação dos produtos do tabaco, à aparência e conteúdo das embalagens individuais, à rastreabilidade desses produtos e aos elementos de segurança que esses produtos devem ter.

16 Em particular, o artigo 8.º dessa diretiva, com a epígrafe «Disposições gerais», dispõe, no seu n.º 3:

«Os Estados-Membros asseguram que as advertências de saúde numa embalagem individual e em qualquer embalagem exterior sejam impressas de modo inamovível, indelével e perfeitamente visíveis, designadamente não sendo parcial ou integralmente dissimuladas ou separadas por selos fiscais, marcas de preço, elementos de segurança, invólucros, bolsas, carteiras, caixas ou outros elementos quando os produtos do tabaco são comercializados. Nas embalagens individuais de produtos do tabaco que não sejam cigarros e tabaco de enrolar em bolsas, as advertências de saúde podem ser afixadas por meios de autocolantes, desde que estes sejam inamovíveis. As advertências de saúde devem permanecer intactas quando a embalagem individual for aberta, com exceção dos maços com aba macia articulada, caso em que a advertência de saúde pode ser dividida quando a embalagem for aberta, mas apenas de um modo que assegure a integridade gráfica e a visibilidade do texto, fotografias e informações de ajuda a deixar de fumar.»

- 17 Nos termos do artigo 9.º da Diretiva 2014/40, com a epígrafe «Advertências gerais e mensagens informativas nos produtos do tabaco para fumar»:

«1. Cada embalagem individual e cada embalagem exterior de produtos do tabaco para fumar ostenta uma das seguintes advertências gerais:

‘Fumar mata — deixe já’

ou

‘Fumar mata’

Os Estados-Membros determinam qual das advertências gerais referidas no primeiro parágrafo deve ser usada.

2. Cada embalagem individual e cada embalagem exterior de produtos do tabaco para fumar ostenta a seguinte mensagem informativa:

‘O fumo do tabaco contém mais de 70 substâncias causadoras de cancro’

3. Nos maços de cigarros e nas embalagens de tabaco de enrolar com forma paralelepípedica, a advertência geral figura na parte inferior de uma das superfícies laterais das embalagens individuais e a mensagem informativa figura na parte inferior da outra superfície lateral. Estas advertências de saúde têm uma largura não inferior a 20 mm.

Nos maços com forma de caixa com uma tampa articulada, em que as superfícies laterais se dividem em duas partes quando o maço é aberto, a advertência geral e a mensagem informativa figuram na sua totalidade nas maiores dessas superfícies que se dividem. A advertência geral figura também no lado de dentro da aba superior que fica visível quando o maço é aberto.

As superfícies laterais deste tipo de maço têm uma altura não inferior a 16 mm.

No caso do tabaco de enrolar comercializado em bolsas, a advertência geral e a mensagem informativa figuram nas superfícies que assegurem a visibilidade integral dessas advertências de saúde. Para o tabaco de enrolar contido em embalagens cilíndricas, a advertência geral figura na superfície exterior da tampa da embalagem e a mensagem informativa na superfície interior da tampa da embalagem.

Tanto a advertência geral como a mensagem informativa cobrem 50% das superfícies em que são impressas.

[...]»

- 18 O artigo 10.º dessa diretiva, com a epígrafe «Advertências de saúde combinadas para produtos do tabaco para fumar», dispõe:

«1. Cada embalagem individual e cada embalagem exterior de produtos do tabaco para fumar ostenta advertências de saúde combinadas. As advertências de saúde combinadas:

a) Contêm uma das advertências em texto enumeradas no Anexo I e uma correspondente fotografia a cores especificada na biblioteca de imagens no Anexo II;

[...]

- c) Cobrem 65% de ambas as faces externas dianteira e traseira da embalagem individual e de qualquer embalagem exterior. As embalagens cilíndricas ostentam duas advertências de saúde combinadas, equidistantes entre si e cobrindo cada advertência de saúde 65% da respetiva metade da superfície curva;

[...]

- g) No caso dos maços de cigarros, respeitam as seguintes dimensões:
i) altura: não inferior a 44 mm,
ii) largura: não inferior a 52 mm.

[...]»

- 19 O artigo 13.º da referida diretiva, com a epígrafe «Apresentação do produto», enuncia:

«1. A rotulagem de uma embalagem individual e de qualquer embalagem exterior, bem como o próprio produto do tabaco, não incluem nenhum elemento ou característica que:

- a) Promova um produto do tabaco ou incentive o seu consumo criando uma impressão errónea quanto às suas características, efeitos na saúde, riscos ou emissões; os rótulos não incluem nenhuma informação sobre o teor de nicotina, alcatrão ou monóxido de carbono do produto do tabaco;
- b) Sugira que um determinado produto do tabaco é menos nocivo que outros ou visa reduzir o efeito de certos componentes nocivos do fumo ou que tem propriedades revitalizantes, energéticas, curativas, rejuvenescentes, naturais, biológicas ou outros benefícios para a saúde ou o estilo de vida;
- c) Se refira ao sabor, odor, qualquer aromatizante ou outros aditivos ou à sua ausência;
- d) Se assemelhe a um produto alimentar ou a um cosmético;
- e) Sugira que determinado produto do tabaco tem melhor biodegradabilidade ou outras vantagens ambientais.

2. As embalagens individuais e qualquer embalagem exterior não podem sugerir vantagens económicas por meio de cupões impressos, ofertas de descontos, livre distribuição, dois pelo preço de um, ou outras ofertas similares.

3. Os elementos e características que estão proibidos em aplicação dos n.ºs 1 e 2 podem incluir, mas não se limitam a textos, símbolos, designações, marcas comerciais, sinais figurativos ou outros.»

- 20 O artigo 14.º da mesma diretiva, com a epígrafe «Aparência e conteúdo das embalagens individuais», dispõe:

«1. As embalagens individuais de cigarros têm forma paralelepípedica. As embalagens individuais de tabaco de enrolar têm forma paralelepípedica ou cilíndrica, ou de bolsa. As embalagens individuais de cigarros contêm pelo menos 20 cigarros. As embalagens individuais de tabaco de enrolar contêm pelo menos 30 g de tabaco.

2. As embalagens individuais de cigarros podem ser de cartão ou material macio e não têm uma abertura que possa voltar a ser fechada ou selada depois de aberta pela primeira vez, com exceção da aba macia articulada e da caixa com tampa articulada. Para as embalagens com aba macia articulada e tampa articulada, a aba e a tampa são articuladas apenas na parte traseira da embalagem individual.»

21 O artigo 18.º da Diretiva 2014/40, com a epígrafe «Vendas à distância transfronteiriças de produtos do tabaco», dispõe:

«1. Os Estados-Membros podem proibir as vendas à distância transfronteiriças de produtos do tabaco aos consumidores. Os Estados-Membros cooperam para impedir tais vendas. Os estabelecimentos retalhistas que pratiquem vendas à distância transfronteiriças produtos do tabaco não podem fornecer esses produtos aos consumidores dos Estados-Membros onde essas vendas sejam proibidas. Os Estados-Membros que não proibam essas vendas exigem que os estabelecimentos retalhistas que pretendam praticar vendas à distância transfronteiriças a consumidores localizados na União se registem junto das autoridades competentes do Estado-Membro onde está estabelecido o estabelecimento retalhista e no Estado-Membro onde está localizado o consumidor real ou potencial [...]

[...]

3. Os Estados-Membros de destino dos produtos do tabaco vendidos através de vendas à distância transfronteiriças podem exigir que o estabelecimento retalhista fornecedor nomeie uma pessoa singular como responsável por verificar, antes de os produtos do tabaco chegarem ao consumidor, que esses produtos são conformes com as disposições nacionais adotadas no Estado-Membro de destino por força da presente diretiva, se essa verificação for necessária para assegurar a conformidade e facilitar o cumprimento.

[...]»

22 O artigo 24.º da referida diretiva, com a epígrafe «Livre circulação», dispõe:

«1. Os Estados-Membros não podem, por considerações relativas aos aspetos regulados pela presente diretiva, e sob reserva dos n.ºs 2 e 3 do presente artigo, proibir ou restringir a comercialização de produtos do tabaco ou de produtos afins que cumpram o disposto na presente diretiva.

2. A presente diretiva não afeta o direito dos Estados-Membros de manterem ou introduzirem novos requisitos, aplicáveis a todos os produtos comercializados no seu mercado, em matéria de normalização do acondicionamento dos produtos do tabaco, quando tal se justifique por razões de saúde pública, tendo em conta o elevado nível de proteção da saúde humana alcançado com a presente diretiva. Essas medidas devem ser proporcionadas e não podem constituir um meio de discriminação arbitrária ou uma restrição dissimulada ao comércio entre os Estados-Membros. Essas medidas devem ser notificadas à Comissão juntamente com os motivos que justificam a sua manutenção ou introdução.

3. Os Estados-Membros podem também 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, tendo em conta o elevado nível de proteção da saúde humana alcançado com a presente diretiva. Estas disposições nacionais são notificadas à Comissão juntamente com os motivos que justificam a sua introdução. A Comissão aprova ou rejeita as disposições nacionais, no prazo de seis meses a contar da data de receção da notificação prevista no presente número, após ter verificado, tendo em conta o elevado nível de proteção da saúde humana alcançado pela presente diretiva, se as mesmas são ou não justificadas, necessárias e proporcionadas ao seu objetivo e se constituem ou não uma forma de discriminação arbitrária ou uma restrição dissimulada ao comércio entre Estados-Membros. Se a Comissão não adotar qualquer decisão no prazo de seis meses, as disposições nacionais são consideradas aprovadas.»

- 23 O artigo 28.º da Diretiva 2014/40, com a epígrafe «Relatório», precisa, no seu n.º 2, alínea a), que a Comissão indica, no seu relatório sobre a aplicação da diretiva, nomeadamente, a «experiência adquirida no que respeita à conceção das superfícies das embalagens não abrangidas pela presente diretiva, tendo em conta a evolução nacional, internacional, jurídica, económica e científica».
- 24 Nos termos do seu artigo 29.º, as disposições dessa diretiva devem ser transpostas para os ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros até 20 de maio de 2016 e entrar em vigor nessa data.

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 25 A PMI e a BAT recorreram para o tribunal de reenvio pedindo a fiscalização da legalidade («judicial review») da «intenção e/ou obrigação» de o Governo do Reino Unido transpor a Diretiva 2014/40 para o ordenamento jurídico nacional.
- 26 Alegam que a diretiva é total ou parcialmente inválida, por violar os artigos 114.º TFUE, 290.º TFUE e 291.º TFUE, os princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade e ainda o artigo 11.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).
- 27 O tribunal de reenvio considera que os argumentos apresentados pelas recorrentes no processo principal «podem razoavelmente dar origem a discussão».
- 28 Nestes termos, a High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) [Alto Tribunal de Justiça (Inglaterra e País de Gales), Divisão Queen’s Bench (Secção Administrativa)], decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal as seguintes questões prejudiciais:

«1) A Diretiva [2014/40] é inválida, no todo ou em parte, pelo facto de o artigo 114.º TFUE não constituir uma base jurídica adequada? Em especial:

- a) No que respeita ao artigo 24.º, n.º 2, da Diretiva [2014/40]:
 - i) se corretamente interpretado, em que medida este artigo permite aos Estados-Membros a adoção de normas mais restritivas em matérias relacionadas com a ‘normalização’ do acondicionamento dos produtos do tabaco; e
 - ii) à luz dessa interpretação, o artigo 24.º, n.º 2, da Diretiva é inválido pelo facto de o artigo 114.º TFUE não constituir uma base jurídica adequada?
- b) O artigo 24.º, n.º 3, da [Diretiva 2014/40], que, em circunstâncias específicas, autoriza os Estados-Membros a proibir determinadas categorias de produtos do tabaco ou de produtos afins, é inválido pelo facto de o artigo 114.º TFUE não constituir uma base jurídica adequada?
- c) As disposições a seguir identificadas são inválidas pelo facto de o artigo 114.º TFUE não constituir uma base jurídica adequada:
 - i) disposições do capítulo II do título II da [Diretiva 2014/40], relativas à embalagem e à rotulagem;
 - ii) artigo 7.º da [Diretiva 2014/40], na medida em que proíbe os cigarros com sabor a mentol e os produtos do tabaco com um aroma distintivo;
 - iii) artigo 18.º da [Diretiva 2014/40], que autoriza os Estados-Membros a proibir as vendas à distância transfronteiriças de produtos do tabaco; e
 - iv) artigos 3.º, n.º 4, e 4.º, n.º 5, da [Diretiva 2014/40], que delegam poderes na Comissão em matéria de níveis de emissão?

2) Relativamente ao artigo 13.º da [Diretiva 2014/40]:

- a) se corretamente interpretado, este artigo proíbe a inclusão de afirmações verdadeiras e não enganosas sobre os produtos do tabaco na embalagem; e
- b) em caso afirmativo, é inválido por violar o princípio da proporcionalidade e/ou o artigo 11.º da [Carta]?

- 3) Alguma ou todas as disposições da [Diretiva 2014/40] a seguir identificadas são inválidas por violarem o princípio da proporcionalidade:
- a) artigo 7.º, n.ºs 1 e 7, na medida em que proíbe a comercialização de produtos do tabaco com aroma distintivo a mentol e a comercialização de produtos do tabaco que contenham aromatizantes em quaisquer dos seus componentes;
 - b) artigos 8.º, n.º 3, 9.º, n.º 3, 10.º, n.º 1, alínea g), e 14.º, na medida em que impõem vários requisitos de normalização das embalagens; e
 - c) artigo 10.º, n.º 1, alíneas a) e c), na medida em que exige que as advertências de saúde cubram 65% das faces externas dianteira e traseira da embalagem individual e de qualquer embalagem exterior?
- 4) Alguma ou todas as disposições da [Diretiva 2014/40] a seguir identificadas são inválidas por violarem o artigo 290.º TFUE:
- a) artigo 3.º, n.ºs 2 e 4, relativo aos níveis máximos de emissão;
 - b) artigo 4.º, n.º 5, relativo aos métodos de medição das emissões;
 - c) artigo 7.º, n.ºs 5, 11 e 12, relativo à regulamentação dos ingredientes;
 - d) artigos 9.º, n.º 5, 10.º, n.ºs 1, alínea f), e 3, 11.º, n.º 6, 12.º, n.º 3, e 20.º, n.º 12, relativos às advertências de saúde;
 - e) artigo 20.º, n.º 11, relativo à proibição dos cigarros eletrónicos e/ou recargas; e/ou
 - f) artigo 15.º, n.º 12, relativo aos contratos de conservação de dados?
- 5) Os artigos 3.º, n.º 4, e 4.º, n.º 5, da [Diretiva 2014/40] são inválidos por violarem o princípio da segurança jurídica e/ou por indevidamente delegarem poderes em organismos externos que não estão sujeitos às garantias processuais exigidas pelo direito da União?
- 6) Alguma ou todas as disposições da [Diretiva 2014/40] a seguir identificadas são inválidas por violarem o artigo 291.º TFUE:
- a) artigo 6.º, n.º 1, relativo às obrigações de comunicação;
 - b) artigo 7.º, n.ºs 2 a 4 e 10.º, relativo aos atos de execução da proibição dos produtos do tabaco em determinadas circunstâncias; e/ou
 - c) artigos 9.º, n.º 6, e 10.º, n.º 4, relativos às advertências de saúde?
- 7) A [Diretiva 2014/40] e, em especial, os artigos 7.º, 8.º, n.º 3, 9.º, n.º 3, 10.º, n.º 1, alínea g), 13.º e 14.º são inválidos por não respeitarem o princípio da subsidiariedade?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à admissibilidade

- 29 O Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia, a Comissão e o Governo francês alegam que o pedido de decisão prejudicial é total ou parcialmente inadmissível.

Quanto à admissibilidade de todo o pedido de decisão prejudicial

- 30 Alega-se que o pedido de decisão prejudicial é integralmente inadmissível pelo facto de, por um lado, não existir um litígio real entre as partes e de, por outro, o recurso de fiscalização da legalidade («judicial review») da «intenção e/ou obrigação» do Governo do Reino Unido de transpor uma diretiva constituir um meio de contornar o sistema de meios processuais instituído pelo Tratado FUE.
- 31 A este respeito, há que recordar que compete exclusivamente ao órgão jurisdicional nacional, que conhece do litígio e que deve assumir a responsabilidade pela decisão jurisdicional a tomar, apreciar, tendo em conta as especificidades do processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para

poder proferir a sua decisão como a pertinência das questões que submete ao Tribunal de Justiça. Consequentemente, quando as questões submetidas sejam relativas à interpretação ou à validade de uma regra de direito da União, o Tribunal é, em princípio, obrigado a pronunciar-se (acórdão Gauweiler e o., C-62/14, EU:C:2015:400, n.º 24).

- 32 Daí resulta que as questões de direito da União gozam de presunção de pertinência. O Tribunal de Justiça só pode recusar pronunciar-se sobre uma questão prejudicial submetida por um órgão jurisdicional nacional se for manifesto que a interpretação ou a apreciação da validade de uma regra da União solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas (acórdão Gauweiler e o., C-62/14, EU:C:2015:400, n.º 25).
- 33 Primeiro, quanto ao carácter real do litígio no processo principal, refira-se que o recurso de fiscalização da legalidade da «intenção e/ou obrigação» de o Governo do Reino Unido transpor a Diretiva 2014/40, interposto pelas recorrentes no processo principal no tribunal de reenvio, foi julgado admissível por esse tribunal, mesmo apesar de, à data da interposição do recurso, o prazo previsto para a transposição dessa diretiva ainda não ter expirado e de não ter sido adotada nenhuma medida nacional de transposição da diretiva. Por outro lado, existe um diferendo entre as recorrentes no processo principal e o Secretário de Estado da Saúde quanto à questão do mérito destes recursos. Uma vez que o tribunal de reenvio foi chamado a decidir esse diferendo, não se verifica de forma manifesta que o litígio no processo principal não é real [v., por analogia, acórdão British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, n.ºs 36 e 38].
- 34 Segundo, quanto ao argumento de que o recurso de fiscalização da legalidade («judicial review») da «intenção e/ou obrigação» de o Reino Unido transpor uma diretiva constitui um meio de contornar o sistema de meios processuais instituído pelo Tratado FUE, há que lembrar que o Tribunal de Justiça já julgou admissíveis vários pedidos de decisão prejudicial relativos à validade de atos de direito derivado formulados no âmbito de recursos desse tipo, nomeadamente nos processos que deram origem aos acórdãos British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741), Intertanko e o. (C-308/06, EU:C:2008:312), e Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419).
- 35 Por outro lado, a possibilidade de os particulares invocarem nos tribunais nacionais a invalidade de um ato da União de alcance geral não está sujeita à condição de o ato já ter sido objeto de medidas de aplicação adotadas nos termos do direito nacional. A esse respeito, basta que seja submetido ao tribunal nacional um litígio real no qual seja colocada, a título incidental, a questão da validade desse ato. Ora, esse pressuposto está preenchido no caso do litígio no processo principal, conforme resulta do n.º 33 do presente acórdão [v., por analogia, acórdãos British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, n.º 40, e Gauweiler e o., C-62/14, EU:C:2015:400, n.º 29].
- 36 Nestas condições, o pedido de decisão prejudicial não pode ser julgado inadmissível no seu conjunto.

Quanto à admissibilidade de algumas das questões prejudiciais

- 37 Há que analisar a admissibilidade de algumas das questões prejudiciais à luz, primeiro, da argumentação de que a primeira questão, alíneas a), b) e c), iii), relativa à interpretação e à validade dos artigos 18.º e 24.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva 2014/40, é hipotética e não tem relação com o objeto do litígio no processo principal.
- 38 Há que observar que estas disposições se dirigem aos Estados-Membros, autorizando-os, em substância, a introduzirem ou a manterem no seu ordenamento jurídico interno certas proibições ou novos requisitos. Embora seja certo que essas disposições preveem, assim, uma faculdade dos Estados-Membros e não uma obrigação de agir, não é menos verdade que são suscetíveis de entrar

em linha de conta na adoção das medidas nacionais de transposição dessa diretiva. Com efeito, a natureza, o conteúdo e a extensão dessas medidas podem variar em função da interpretação e da validade dos artigos 18.º e 24.º, n.ºs 2 e 3, dessa diretiva.

- 39 O facto de a decisão de reenvio não conter indicações quanto à intenção de o Reino Unido invocar essas disposições na transposição da Diretiva 2014/40 para o seu ordenamento jurídico interno não implica que as questões relativas à sua interpretação e à sua validade sejam de natureza puramente hipotética. Com efeito, a decisão de recorrer a essas disposições pode depender do resultado do processo principal, que tem por objeto precisamente a intenção e/ou a obrigação de o Reino Unido transpor essa diretiva.
- 40 Assim, não se verifica de forma manifesta que a interpretação e a apreciação da validade das mesmas disposições não têm nenhuma relação com o objeto do litígio no processo principal ou que os problemas suscitados são de natureza hipotética.
- 41 A primeira questão, alíneas a), b) e c), iii), é, portanto, admissível.
- 42 Segundo, quanto à admissibilidade da primeira questão, alínea c), iv), e das quarta a sexta questões, há que observar que têm por objeto a validade dos artigos 3.º, n.ºs 2 e 4, 4.º, n.º 5, 6.º, n.º 1, 7.º, n.ºs 2 a 5 e 10 a 12, 9.º, n.ºs 5 e 6, 10.º, n.ºs 1, alínea f), 3 e 4, 11.º, n.º 6, 12.º, n.º 3, 15.º, n.º 12, e 20.º, n.ºs 11 e 12, da Diretiva 2014/40. Estas disposições conferem à Comissão o poder de adotar diversos atos delegados ou de execução.
- 43 Ora, não se pode deixar de observar que nenhuma dessas disposições se dirige aos Estados-Membros. Assim, não são relativas à transposição dessa diretiva para o ordenamento jurídico interno destes.
- 44 Além disso, não foi alegado que a invalidade de uma ou mais dessas disposições levasse à invalidade de outras disposições dessa diretiva que dão origem à transposição.
- 45 Nestas condições, é manifesto que a primeira questão, alínea c), iv), e as quarta a sexta questões não têm nenhuma relação com a intenção e/ou a obrigação de o Reino Unido transpor a Diretiva 2014/40, que constituem o objeto do litígio no processo principal.
- 46 Assim, há que julgar inadmissíveis a primeira questão, alínea c), iv), e as quarta a sexta questões.
- 47 Terceiro, quanto à admissibilidade da sétima questão, relativa à validade dos artigos 7.º, 8.º, n.º 3, 9.º, n.º 3, 10.º, n.º 1, alínea g), 13.º e 14.º da Diretiva 2014/40, há que lembrar que resulta do espírito de cooperação que deve presidir ao funcionamento do reenvio prejudicial que é indispensável que o tribunal nacional exponha, na decisão de reenvio, as razões precisas pelas quais considera que é necessária para a decisão da causa uma resposta às suas questões de interpretação ou validade de certas disposições de direito da União (v., neste sentido, nomeadamente, acórdãos Bertini e o., 98/85, 162/85 e 258/85, EU:C:1986:246, n.º 6; ABNA e o., C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04, EU:C:2005:741, n.º 46; e IATA e ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, n.º 31).
- 48 Assim, é importante que o tribunal nacional indique em particular as razões precisas que o levaram a interrogar-se sobre a validade de certas disposições do direito da União e exponha as causas de invalidade que, conseqüentemente, entende poderem ser declaradas (v., neste sentido, nomeadamente, acórdãos Greenpeace France e o., C-6/99, EU:C:2000:148, n.º 55, e despacho Adiamix, C-368/12, EU:C:2013:257, n.º 22). Essa exigência resulta igualmente do artigo 94.º, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.
- 49 Além disso, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, as informações fornecidas nas decisões de reenvio não só permitem ao Tribunal de Justiça dar respostas úteis, como também proporcionam aos Governos dos Estados-Membros e aos outros interessados a possibilidade de

apresentarem observações em conformidade com o artigo 23.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia. Compete ao Tribunal de Justiça velar pela salvaguarda desta possibilidade, tendo em conta que, nos termos desse artigo, só as decisões de reenvio são notificadas às partes interessadas, acompanhadas de uma tradução na língua oficial de cada Estado-Membro, com exceção dos autos do processo nacional eventualmente transmitidos ao Tribunal de Justiça pelo tribunal de reenvio (v., nomeadamente, acórdãos Holdijk e o., 141/81 a 143/81, EU:C:1982:122, n.º 6; Lehtonen e Castors Braine, C-176/96, EU:C:2000:201, n.º 23; e despacho Adiamix, C-368/12, EU:C:2013:257, n.º 24).

- 50 Resulta do exposto, por um lado, que, em sede de reenvio prejudicial, o Tribunal de Justiça examina a validade de um ato da União ou de certas disposições deste à luz das causas de invalidade indicadas na decisão de reenvio. Por outro lado, a inexistência de qualquer menção das razões precisas que levaram o tribunal de reenvio a interrogar-se sobre a validade desse ato ou dessas disposições leva à inadmissibilidade das questões relativas à sua validade.
- 51 No caso, o tribunal de reenvio não expõe as razões pelas quais decidiu, na sua sétima questão, interrogar o Tribunal de Justiça sobre a validade dos artigos 8.º, n.º 3, 9.º, n.º 3, 10.º, n.º 1, alínea g), 13.º e 14.º da Diretiva 2014/40. Com efeito, todos os elementos relativos a essa questão que constam da decisão de reenvio são exclusivamente relativos ao artigo 7.º dessa diretiva.
- 52 Nestas condições, a sétima questão só é admissível na medida em que diz respeito ao artigo 7.º da Diretiva 2014/40.
- 53 Em face de todas estas considerações, há que julgar inadmissíveis a primeira questão, alínea c), iv), as quarta a sexta questões, e ainda a sétima questão, na parte em que se refere aos artigos 8.º, n.º 3, 9.º, n.º 3, 10.º, n.º 1, alínea g), 13.º e 14.º da Diretiva 2014.

Quanto à primeira questão

- 54 Através da primeira questão, o tribunal de reenvio pergunta se a Diretiva 2014/40 é no todo ou em parte inválida pelo facto de o artigo 114.º TFUE não lhe conferir uma base jurídica adequada. Em particular, esse tribunal interroga-se sobre a validade dos artigos 7.º, 18.º, 24.º, n.ºs 2 e 3, dessa diretiva e das disposições do seu título II, capítulo II.
- 55 Refira-se que, a despeito da redação da primeira questão, a decisão de reenvio não menciona nenhuma causa precisa de invalidade da Diretiva 2014/40 no seu conjunto. Com efeito, as considerações que constam dessa decisão são relativas exclusivamente à validade de cada uma das disposições enumeradas no número anterior do presente acórdão, tomadas isoladamente.
- 56 Nestas condições, há que responder à primeira questão analisando as causas de invalidade invocadas contra cada uma dessas disposições. Se, no final dessa análise, uma dessas disposições vier a ser declarada inválida, há que analisar se essa invalidade afeta a validade da Diretiva 2014/40 no seu conjunto.
- 57 O artigo 114.º, n.º 1, TFUE prevê que o Conselho adota as medidas relativas à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros que tenham por objeto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno.
- 58 A este respeito, se a simples constatação de disparidades entre as regulamentações nacionais não é suficiente para justificar o recurso ao artigo 114.º TFUE, o mesmo não acontece no caso de divergências entre as disposições legislativas, regulamentares ou administrativas dos Estados-Membros suscetíveis de colocar entraves às liberdades fundamentais e de ter, assim, influência direta no funcionamento do mercado interno [v., neste sentido, acórdãos Alemanha/Parlamento e Conselho, C-376/98, EU:C:2000:544, n.ºs 84 e 95; British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco,

C-491/01, EU:C:2002:741, n.ºs 59 e 60; Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, n.º 30; Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, n.º 29; Alemanha/Parlamento e Conselho, C-380/03, EU:C:2006:772, n.º 37; e Vodafone e o., C-58/08, EU:C:2010:321, n.º 32].

- 59 Resulta também de jurisprudência constante que, embora o recurso ao artigo 114.º TFUE como base jurídica seja possível a fim de prevenir obstáculos futuros às trocas comerciais resultantes da evolução heterogénea das legislações nacionais, o aparecimento desses obstáculos deve ser verosímil e a medida em causa deve ter por objeto a sua prevenção [acórdãos *British American Tobacco (Investments)* e *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, n.º 61; Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, n.º 31; *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, n.º 30; Alemanha/Parlamento e Conselho, C-380/03, EU:C:2006:772, n.º 38; e *Vodafone e o.*, C-58/08, EU:C:2010:321, n.º 33].
- 60 Além disso, o Tribunal de Justiça já declarou que, quando estejam preenchidas as condições de recurso ao artigo 114.º TFUE como base jurídica, o legislador comunitário não pode ser impedido de se fundar nesta base jurídica pelo facto de a proteção da saúde pública ser determinante nas opções a tomar [acórdãos *British American Tobacco (Investments)* e *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, n.º 62; Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, n.º 32; *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, n.º 31; e Alemanha/Parlamento e Conselho, C-380/03, EU:C:2006:772, n.º 39].
- 61 Há que salientar ainda que o artigo 168.º, n.º 1, primeiro parágrafo, TFUE dispõe que, na definição e na execução de todas as políticas e ações da União, será assegurado um nível elevado de proteção da saúde humana e que o artigo 114.º, n.º 3, TFUE exige expressamente que, na harmonização realizada, seja garantido um elevado nível de proteção da saúde humana [acórdãos *British American Tobacco (Investments)* e *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, n.º 62; Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, n.º 33; *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, n.º 32; e Alemanha/Parlamento e Conselho, C-380/03, EU:C:2006:772, n.º 40].
- 62 Resulta do exposto que, quando existam obstáculos às trocas comerciais ou seja verosímil o surgimento desses obstáculos no futuro, devido ao facto de os Estados-Membros terem tomado, ou estarem em vias de tomar, a respeito de um produto ou de uma categoria de produtos, medidas divergentes suscetíveis de assegurar um nível de proteção diferente e impedir, dessa forma, o ou os produtos em questão de circularem livremente na União, o artigo 114.º TFUE habilita o legislador comunitário a intervir, tomando as medidas adequadas, com observância, por um lado, do n.º 3 do mesmo artigo e, por outro, dos princípios jurídicos mencionados no Tratado FUE ou desenvolvidos pela jurisprudência, nomeadamente o princípio da proporcionalidade (acórdãos Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, n.º 34; *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, n.º 33; e Alemanha/Parlamento e Conselho, C-380/03, EU:C:2006:772, n.º 41).
- 63 Refira-se igualmente que, com a expressão «medidas relativas à aproximação», que figura no artigo 114.º TFUE, os autores do Tratado quiseram conferir ao legislador da União, em função do contexto geral e das circunstâncias específicas da matéria a harmonizar, margem de apreciação quanto à técnica de aproximação mais adequada para alcançar o resultado pretendido, em particular nos domínios que se caracterizam por particularidades técnicas complexas (acórdãos Alemanha/Parlamento e Conselho, C-380/03, EU:C:2006:772, n.º 42, e Reino Unido/Parlamento e Conselho, C-270/12, EU:C:2014:18, n.º 102). O legislador da União poderia, portanto, no exercício dessa margem de apreciação, só proceder a uma harmonização por etapas e só exigir uma eliminação progressiva das medidas unilaterais tomadas pelos Estados-Membros (acórdão *Rewe-Zentrale*, 37/83, EU:C:1984:89, n.º 20).
- 64 Em função das circunstâncias, as medidas previstas no artigo 114.º, n.º 1, TFUE podem consistir em obrigar todos os Estados-Membros a autorizarem a comercialização do ou dos produtos em causa, em acompanhar essa obrigação de autorização de determinadas condições, ou mesmo em proibir,

provisória ou definitivamente, a comercialização de um ou de certos produtos (acórdãos Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, n.º 35; Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, n.º 34; e Alemanha/Parlamento e Conselho, C-380/03, EU:C:2006:772, n.º 43).

65 É à luz destes princípios que se deve verificar se estão preenchidos os pressupostos de recurso ao artigo 114.º TFUE como base jurídica das disposições da Diretiva 2014/40 a que se refere a primeira questão.

Quanto à primeira questão, alínea a)

66 Com a primeira questão, alínea a), o tribunal de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 24.º, n.º 2, da Diretiva 2014/40 deve ser interpretado no sentido de que permite que os Estados-Membros aprovem normas em matéria de normalização do acondicionamento dos produtos do tabaco mais estritas do que as previstas na diretiva e se, à luz dessa interpretação, essa disposição é inválida pelo facto de o artigo 114.º TFUE não constituir, para ela, uma base jurídica apropriada.

67 Por força do artigo 24.º, n.º 1, da Diretiva 2014/40, os Estados-Membros não podem, por considerações relativas aos aspetos regulados nessa diretiva, e sob reserva dos n.ºs 2 e 3 desse artigo 24.º, proibir ou restringir a comercialização de produtos do tabaco ou de produtos afins que cumpram o disposto nessa mesma diretiva. Segundo o n.º 2 desse artigo 24.º, a Diretiva 2014/40 não afeta o direito de um Estado-Membro manter ou introduzir, sob certas condições, «novos requisitos, aplicáveis a todos os produtos comercializados no seu mercado, em matéria de normalização do acondicionamento dos produtos do tabaco».

68 As recorrentes no processo principal, a Irlanda, o Governo do Reino Unido e o Governo norueguês consideram que o artigo 24.º, n.º 2, da Diretiva 2014/40 autoriza os Estados-Membros a manter ou a introduzir novos requisitos relativos a qualquer aspeto do acondicionamento dos produtos do tabaco, seja ou não regulado por essa diretiva. Em contrapartida, o Governo português, o Parlamento, o Conselho e a Comissão entendem que essa faculdade só se pode estender aos aspetos do acondicionamento que não tenham sido harmonizados por essa diretiva.

69 Refira-se, a esse respeito, que o artigo 24.º, n.º 2, segundo parágrafo, da Diretiva 2014/40 se presta a várias interpretações, pelo que o alcance preciso dessa faculdade concedida aos Estados-Membros não está totalmente isento de ambiguidade. Com efeito, por um lado, essa diretiva não contém nenhuma definição dos termos «novos requisitos» e «normalização», utilizados no seu artigo 24.º, n.º 2. Por outro lado, esta disposição não indica se essa faculdade se estende ou não aos aspetos do acondicionamento dos produtos de tabaco que tenham sido harmonizados por essa diretiva.

70 Ora, segundo jurisprudência constante, quando um diploma de direito derivado é suscetível de mais do que uma interpretação, há que dar preferência àquela que leva à sua conformidade com o Tratado e não àquela que leve a declarar a sua incompatibilidade com ele (v., nomeadamente, acórdão *Ordre des barreaux francophones et germanophone e o.*, C-305/05, EU:C:2007:383, n.º 28).

71 A interpretação do artigo 24.º, n.º 2, da Diretiva 2014/40, no sentido de que permite aos Estados-Membros manterem ou introduzirem novos requisitos relativos a qualquer aspeto do acondicionamento dos produtos do tabaco, incluindo os que foram harmonizados por essa diretiva, equivaleria, em substância, a pôr em causa a harmonização por ela feita em matéria de acondicionamento desses produtos. Com efeito, uma tal interpretação teria por consequência autorizar os Estados-Membros a substituírem os requisitos em matéria de acondicionamento harmonizados por essa diretiva por outros requisitos, introduzidos a nível nacional, violando desse modo as regras da manutenção e introdução de disposições nacionais derogatórias de uma medida de harmonização, previstas no artigo 114.º, n.ºs 4 a 10, TFUE.

- 72 Uma interpretação como essa tornaria o artigo 24.º, n.º 2, da Diretiva 2014/40 incompatível com o artigo 114.º TFUE.
- 73 Contudo, o artigo 24.º, n.º 2, da Diretiva 2014/40 pode igualmente ser interpretado no sentido de que só autoriza os Estados-Membros a manter ou introduzir novos requisitos relativos aos aspetos da normalização do acondicionamento dos produtos do tabaco não harmonizados por essa diretiva. Embora seja certo que a redação desse artigo 24.º, n.º 2, não contém essa precisão, não é menos verdade que essa interpretação está em conformidade com o objetivo e a sistemática geral dessa diretiva.
- 74 Com efeito, resulta do artigo 1.º, alínea b), que a Diretiva 2014/40 tem por objetivo a aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes a «certos» aspetos da rotulagem e embalagem de produtos do tabaco. Daí resulta que a diretiva não pretende harmonizar todos os aspetos da rotulagem e da embalagem desses produtos.
- 75 Esta conclusão é confirmada pelo artigo 28.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2014/40, nos termos do qual, para a redação do relatório previsto no artigo 28.º, n.º 1, dessa diretiva, a Comissão presta especial atenção, nomeadamente, à «experiência adquirida no que respeita à conceção das superfícies das embalagens não abrangidas pela [referida] diretiva».
- 76 O considerando 53 da Diretiva 2014/40 precisa, a esse respeito, que, tendo em conta os diferentes níveis de harmonização realizados por essa diretiva, os Estados-Membros devem conservar a faculdade de impor requisitos relativos, por exemplo, às cores das embalagens dos produtos do tabaco ou de prever uma normalização acrescida dessas embalagens. Com efeito, nenhuma disposição dessa diretiva prevê ou proíbe essa normalização nem regula as cores das embalagens dos produtos do tabaco, sem prejuízo dos requisitos previstos no seu artigo 13.º
- 77 Por outro lado, resulta da sua sistemática geral que a Diretiva 2014/40 não procede a uma harmonização exaustiva em matéria de fabrico, de apresentação e de venda de produtos do tabaco e produtos afins. Prova disso são, nomeadamente, os considerandos 47 e 48 da diretiva, que referem vários aspetos não regidos por ela. Do mesmo modo, o considerando 55 dessa diretiva refere que os Estados-Membros deverão continuar a dispor da faculdade de manter ou introduzir legislação nacional aplicável a todos os produtos comercializados nos seus mercados nacionais «em aspetos não regulados pela [mesma] diretiva».
- 78 Há que analisar, portanto, a questão de saber se a interpretação do artigo 24.º, n.º 2, da Diretiva 2014/40 referida no n.º 73 do presente acórdão torna essa disposição conforme com o artigo 114.º TFUE.
- 79 É certo que, ao autorizar os Estados-Membros a manter ou introduzir novos requisitos relativos aos aspetos do acondicionamento não harmonizados pela Diretiva 2014/40, o seu artigo 24.º, n.º 2, não garante que os produtos cujo acondicionamento esteja em conformidade com os requisitos dessa diretiva possam circular livremente no mercado interno.
- 80 Contudo, isso é a consequência inevitável da técnica de harmonização escolhida, no caso presente, pelo legislador da União. Como acima referido no n.º 63 do presente acórdão, esse legislador dispõe de margem de apreciação, nomeadamente no que respeita à possibilidade de só proceder à harmonização por etapas e de só exigir uma eliminação progressiva das medidas unilaterais tomadas pelos Estados-Membros.
- 81 Ora, como refere a advogada-geral no n.º 119 das suas conclusões, uma medida de harmonização parcial em matéria de rotulagem e de acondicionamento dos produtos do tabaco, como aquela a que procede a Diretiva 2014/40, não beneficia menos o funcionamento do mercado interno, pois elimina, se não todos os obstáculos às trocas, pelo menos um certo número deles.

- 82 Com efeito, ao contrário da diretiva em causa no processo que deu origem ao acórdão Alemanha/Parlamento e Conselho (C-376/98, EU:C:2000:544), o n.º 1 do artigo 24.º da Diretiva 2014/40, conjugado com o n.º 2 desse artigo, conforme interpretado no n.º 73 do presente acórdão, proíbe que os Estados-Membros se oponham, por considerações relativas aos aspetos do acondicionamento que essa diretiva harmoniza, à importação, à venda e ao consumo dos produtos do tabaco que respeitem os requisitos dessa diretiva. Assim, essas disposições participam na realização do objetivo de melhoria das condições de funcionamento do mercado interno e estão em conformidade, portanto, com o artigo 114.º TFUE [v., por analogia, acórdão British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, n.º 74].
- 83 Daí resulta que a interpretação do artigo 24.º, n.º 2, da Diretiva 2014/40, no sentido de que autoriza os Estados-Membros a manter ou introduzir novos requisitos unicamente quanto aos aspetos do acondicionamento dos produtos do tabaco não harmonizados por essa diretiva permite tornar essa disposição conforme com o artigo 114.º TFUE. Assim, de acordo com a jurisprudência referida no n.º 70 do presente acórdão, há que seguir essa interpretação.
- 84 Em face destas observações, há que dar a seguinte resposta à alínea a) da primeira questão:
- o artigo 24.º, n.º 2, da Diretiva 2014/40 deve ser interpretado no sentido de que os Estados-Membros podem manter ou introduzir novos requisitos relativamente aos aspetos do acondicionamento dos produtos do tabaco não harmonizados por essa diretiva;
 - a análise desta questão não revelou elementos que possam afetar a validade dessa disposição.
- Quanto à primeira questão, alínea b)
- 85 Com a sua primeira questão, alínea b), o tribunal de reenvio pergunta se o artigo 24.º, n.º 3, da Diretiva 2014/40 é inválido pelo facto de o artigo 114.º TFUE não constituir uma base jurídica adequada para essa disposição.
- 86 O artigo 24.º, n.º 3, da Diretiva 2014/40, dispõe, nomeadamente, que 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, tendo em conta o elevado nível de proteção da saúde humana alcançado com essa diretiva.
- 87 É certo que, ao permitir que os Estados-Membros proibam determinadas categorias de produtos do tabaco ou de produtos afins, mesmo apesar de respeitarem os requisitos da Diretiva 2014/40, o seu artigo 24.º, n.º 3, pode entravar a livre circulação desses produtos.
- 88 Contudo, há que observar que a Diretiva 2014/40 não tem por objetivo interferir com as políticas dos Estados-Membros em matéria de licitude dos produtos do tabaco enquanto tais.
- 89 Com efeito, o seu considerando 48 precisa que a Diretiva 2014/40 «não harmoniza regras sobre ambientes sem fumo de tabaco». Essas regras poderão ir da proibição de fumar em certos lugares à proibição da comercialização de toda uma categoria de produtos do tabaco.
- 90 Daí resulta que o artigo 24.º, n.º 3, da Diretiva 2014/40 incide sobre um aspeto que não foi objeto de medidas de harmonização por ela decretadas e que, portanto, não tem de estar sujeita às regras da introdução de disposições nacionais derrogatórias de uma medida de harmonização, previstas no artigo 114.º, n.ºs 4 a 10, TFUE.

- 91 O n.º 3 do artigo 24.º da Diretiva 2014/40, conjugado com o n.º 1 desse artigo, pretende, assim, delimitar o âmbito de aplicação dessa diretiva clarificando o facto de que os produtos do tabaco e os produtos afins que respeitem os requisitos dessa diretiva podem circular livremente no mercado interno, desde que façam parte de uma categoria de produtos do tabaco ou de produtos afins que seja, enquanto tal, lícita no Estado-Membro da sua comercialização.
- 92 Há que salientar a esse respeito que o legislador da União pode validamente decidir incluir, num ato legislativo adotado com base no artigo 114.º TFUE, disposições destinadas a explicitar as questões que não são objeto das medidas de harmonização decretadas, tanto mais que o artigo 24.º, n.º 3, da Diretiva 2014/40 prevê condições e um mecanismo destinados a evitar discriminações arbitrárias ou restrições disfarçadas ao comércio entre os Estados-Membros, no interesse do bom funcionamento do mercado interno subjacente ao referido artigo 114.º TFUE.
- 93 Há que rejeitar igualmente a argumentação relativa à incoerência que existiria entre os artigos 24.º, n.º 3, e 7.º da Diretiva 2014/40, pelo facto de, por um lado, a proibição dos aromas distintivos prevista na segunda disposição ter por objetivo eliminar as disparidades entre as regulamentações dos Estados-Membros, enquanto, por outro, esse artigo 24.º, n.º 3, facilitaria o surgimento dessas disparidades.
- 94 Com efeito, esta argumentação procede de uma compreensão errada da articulação existente entre os artigos 7.º e 24.º, n.º 3, da Diretiva 2014/40. Longe de se contradizerem, estas duas disposições são complementares. Com efeito, ao proibir os produtos do tabaco com aroma distintivo, esse artigo 7.º pretende eliminar as disparidades existentes a esse respeito entre as regulamentações dos Estados-Membros, a fim, nomeadamente, de assegurar a livre circulação dos produtos do tabaco em geral. Nos termos do artigo 24.º, n.º 1, dessa diretiva, esses produtos, quando estejam em conformidade, nomeadamente, com o referido artigo 7.º, beneficiam da livre circulação no mercado interno enquanto a categoria de produtos do tabaco a que pertencem não for, como resulta do artigo 24.º, n.º 3, da mesma diretiva, proibida enquanto tal no Estado-Membro da sua comercialização.
- 95 Em face destas considerações, há que observar que o exame da primeira questão, alínea b), não revelou qualquer elemento suscetível de afetar a validade do artigo 24.º, n.º 3, da Diretiva 2014/40.

Quanto à primeira questão, alínea c)

- 96 Com a sua primeira questão, alínea c), o tribunal de reenvio pergunta se as disposições do título II, capítulo II, da Diretiva 2014/40, e os artigos 7.º e 18.º dessa diretiva são inválidos pelo facto de o artigo 114.º TFUE não constituir uma base jurídica adequada para essas disposições.

– Quanto à primeira questão, alínea c), i)

- 97 As causas de invalidade invocadas na decisão de reenvio a respeito das disposições do capítulo II, com a epígrafe «Rotulagem e embalagem», do título II da Diretiva 2014/40 são, em primeiro lugar, relativas à alegada inexistência de divergências ou de risco de surgimento de divergências entre as regulamentações nacionais em matéria de embalagem e rotulagem dos produtos do tabaco, suscetíveis de entravar a sua livre circulação. Com efeito, as diferenças existentes não seriam devidas a essas divergências mas sim à estratégia comercial dos fabricantes, que consiste em adaptar a embalagem e a rotulagem dos seus produtos às preferências dos consumidores, que variam de um Estado-Membro para outro.
- 98 A esse respeito, refira-se que resulta dos considerandos 22, 23 e 28 da Diretiva 2014/40, e da análise do impacto de 19 de dezembro de 2012, feita pela Comissão e que acompanhava a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros em matéria de fabrico, de apresentação e de venda de

produtos do tabaco e de produtos afins [SWD(2012) 452 final, 1.^a parte, pp. 30 e segs.], que, à data da adoção da Diretiva 2014/40, havia grandes divergências entre as regulamentações nacionais em matéria de rotulagem e embalagem dos produtos do tabaco. Enquanto, nomeadamente, certos Estados-Membros impunham advertências de saúde combinadas, constituídas por uma imagem e por uma mensagem, outros apenas impunham advertências constituídas por uma mensagem. Por outro lado, a nível nacional, havia divergências sobre a dimensão dos maços de cigarros, o número mínimo de cigarros por embalagem individual, e os elementos publicitários autorizados nessas embalagens.

- 99 Por outro lado, conforme resulta dos considerandos 23 e 24 da Diretiva 2014/40, na ausência de medidas a nível da União, era provável que essas disparidades aumentassem nos próximos anos, tendo em conta nomeadamente a necessidade de adaptar a regulamentação em matéria de rotulagem à evolução a nível internacional, tais como as que constam das diretrizes da CQLAT relativas à embalagem e à etiquetagem dos produtos do tabaco.
- 100 Dado que o mercado dos produtos do tabaco é um mercado em que as trocas entre Estados-Membros representam uma parte relativamente importante, as regras nacionais relativas às condições a que devem responder esses produtos, nomeadamente as relativas à sua denominação, à sua composição e à sua etiquetagem, são por natureza suscetíveis, na falta de harmonização ao nível da União, de constituir obstáculos à livre circulação de mercadorias [v., neste sentido, acórdão *British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, n.º 64].
- 101 Ora, de acordo com a jurisprudência referida no n.º 62 do presente acórdão, quando existam obstáculos às trocas comerciais ou seja verosímil o surgimento futuro desses obstáculos, pelo facto de os Estados-Membros terem tomado, ou estarem em vias de tomar, a respeito de um produto ou de uma categoria de produtos, medidas divergentes suscetíveis de assegurar um nível de proteção diferente e impedir, dessa forma, o ou os produtos em questão de circularem livremente na União, o artigo 114.º TFUE habilita o legislador da União a intervir.
- 102 Em segundo lugar, a validade das disposições do título II, capítulo II, da Diretiva 2014/40 é contestada por não contribuírem para a eliminação dos obstáculos à livre circulação dos produtos do tabaco, uma vez que algumas dessas disposições impõem, de qualquer forma, aos fabricantes que produzam embalagens diferentes para cada Estado-Membro. Esse é o caso, nomeadamente, das regras em matéria de selos fiscais, diferentes em cada Estado-Membro, ou ainda as regras das advertências de saúde, que têm de ser redigidas na(s) língua(s) oficial(is) do Estado-Membro de comercialização.
- 103 Embora seja certo que certas disposições do título II, capítulo II, da Diretiva 2014/40 exigem que determinados elementos da rotulagem e da embalagem dos produtos do tabaco sejam adaptados em função, nomeadamente, da(s) língua(s) oficial(is) ou da regulamentação fiscal do Estado-Membro de comercialização, não é menos verdade que essa diretiva harmoniza outros elementos da rotulagem e da embalagem desses produtos, tais como a forma das embalagens individuais, o número mínimo de cigarros por embalagem individual, a dimensão e o carácter combinado das advertências de saúde. Como refere a advogada-geral no n.º 98 das suas conclusões, essas medidas contribuem, portanto, para a eliminação dos obstáculos às trocas, uma vez que permitem que as empresas em causa reduzam os seus custos realizando economias de escala.
- 104 Em terceiro lugar, quanto à argumentação de que as disposições do título II, capítulo II, da Diretiva 2014/40 podem criar distorções da concorrência entravando a capacidade de os fabricantes diferenciarem os seus produtos, há que considerar que é relativa ao respeito do princípio da proporcionalidade, que é o objeto da terceira questão, alíneas b) e c).
- 105 Resulta destas considerações que o exame da primeira questão, alínea c), i), não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a validade do disposto no título II, capítulo II, da Diretiva 2014/40.

– Quanto à primeira questão, alínea c), ii)

- 106 Resulta da decisão de reenvio que a validade do artigo 7.º da Diretiva 2014/40, que proíbe a comercialização de produtos do tabaco com aroma distintivo, é contestada por, em primeiro lugar, não existirem divergências reais ou prováveis entre as regulamentações dos Estados-Membros no que respeita, em particular, à utilização do mentol, suscetíveis de criar obstáculos às trocas.
- 107 Esta argumentação visa especificamente a utilização do mentol como aroma distintivo e não todos os aromas objeto dessa proibição. A premissa em que assenta essa argumentação consiste em considerar que o artigo 114.º TFUE obriga o legislador da União a determinar a existência de divergências reais ou prováveis entre as regulamentações dos Estados-Membros na comercialização dos produtos do tabaco com mentol em particular.
- 108 Contudo, há que observar, a esse respeito, que o legislador da União decidiu adotar regras uniformes para todos os produtos do tabaco com aroma distintivo. Considerou, como resulta do considerando 16 da Diretiva 2014/40, que esses produtos poderiam facilitar a iniciação ao consumo de tabaco ou ter influência nos hábitos de consumo.
- 109 Por outro lado, o legislador da União teve em conta, como demonstra o considerando 15 dessa diretiva, as diretrizes parciais para a aplicação dos artigos 9.º e 10.º da CQLAT que apelam, em particular, à supressão dos ingredientes utilizados para melhorar o sabor do produto e criar a impressão de que este tem benefícios para a saúde, dos ingredientes associados à energia e à vitalidade ou ainda dos que tenham propriedades corantes.
- 110 Há que observar, a esse respeito, que essas diretrizes parciais também não fazem uma distinção entre os diferentes aromas que podem ser adicionados aos produtos do tabaco. Pelo contrário, na secção 3.1.2.2 dessas diretrizes parciais, recomenda-se regulamentar, limitando ou proibindo, a utilização de ingredientes que possam servir para melhorar o sabor dos produtos do tabaco. A esse respeito, aí se faz expressamente referência ao mentol como aroma que dissimula a aspereza do fumo do tabaco e que contribui para fomentar e manter o tabagismo.
- 111 Embora seja certo que as diretrizes da CQLAT não têm força vinculativa, têm por objeto, de acordo com os artigos 7.º e 9.º da CQLAT, assistir as partes contratantes na aplicação das disposições vinculativas dessa convenção.
- 112 Por outro lado, essas diretrizes assentam nos melhores dados científicos disponíveis e na experiência das partes na CQLAT, como resulta do seu ponto 1.1, e foram aprovadas por consenso, incluindo pela União e pelos seus Estados-Membros, como se refere no considerando 7 da Diretiva 2014/40.
- 113 Assim, essas recomendações têm vocação para influenciar de forma determinante o conteúdo da regulamentação adotada no domínio em causa, como demonstra a decisão expressa do legislador da União de as ter em conta na adoção da Diretiva 2014/40, que lhes faz referência nos seus considerandos 7 e 15.
- 114 Resulta do exposto que os produtos do tabaco que contêm um aroma distintivo, seja a mentol ou outro, apresentam, por um lado, características objetivas análogas e, por outro, efeitos semelhantes na iniciação ao consumo de tabaco e na manutenção do tabagismo.
- 115 Nestas condições, o legislador da União podia validamente submeter todos os aromas distintivos ao mesmo regime jurídico.

- 116 Assim, para o artigo 114.º TFUE poder constituir uma base jurídica adequada para o artigo 7.º da Diretiva 2014/40, basta que se demonstre a existência de divergências entre as regulamentações nacionais no que respeita aos produtos do tabaco com um aroma distintivo, juntamente considerados, suscetíveis de entravar a livre circulação desses produtos, ou a verosimilhança do surgimento dessas divergências no futuro.
- 117 Em segundo lugar, quanto à argumentação de que a proibição prevista no artigo 7.º da Diretiva 2014/40 não tem por objetivo facilitar o bom funcionamento do mercado interno, há que observar que resulta do considerando 15 dessa diretiva e da análise de impacto referida no n.º 98 do presente acórdão (1.ª parte, p. 34, e 4.ª parte, pp. 6 e seguintes), que, quando essa diretiva foi adotada, existiam grandes divergências entre as regulamentações dos Estados-Membros, tendo alguns deles instituído diferentes listas de aromas autorizados ou proibidos, enquanto outros não tinham adotado uma regulamentação específica sobre esse ponto.
- 118 Por outro lado, é verosímil que, na falta de medidas a nível da União, tenham sido instituídos diferentes regimes a nível nacional aplicáveis aos produtos do tabaco com um aroma distintivo, incluindo o mentol.
- 119 Com efeito, como se refere no n.º 110 do presente acórdão, as diretrizes parciais para a aplicação dos artigos 9.º e 10.º da CQLAT recomendam que as partes nessa convenção-quadro «regulament[em], limitando ou proibindo, a utilização de ingredientes que possam servir para melhorar o sabor dos produtos do tabaco», incluindo o mentol.
- 120 Ao deixar, assim, uma significativa margem de apreciação às partes contratantes, essas diretrizes parciais permitem prever, com suficiente verosimilhança, que, na falta de medidas ao nível da União, as regulamentações nacionais na matéria poderão evoluir de forma heterogénea, incluindo no que respeita à utilização do mentol.
- 121 Ora, ao proibir a comercialização de produtos do tabaco com um aroma distintivo, o artigo 7.º da Diretiva 2014/40 previne precisamente essa evolução heterogénea das regulamentações dos Estados-Membros.
- 122 De acordo com a jurisprudência referida no n.º 59 do presente acórdão, o recurso ao artigo 114.º TFUE como base jurídica é possível a fim de evitar o aparecimento de obstáculos futuros às trocas comerciais resultantes da evolução heterogénea das legislações nacionais, quando o aparecimento desses obstáculos seja verosímil e a medida em causa tenha por objeto a sua prevenção.
- 123 Por outro lado, como já foi dito no n.º 100 do presente acórdão, o mercado dos produtos do tabaco é um mercado em que as trocas entre Estados-Membros representam uma parte relativamente importante e que, portanto, as regras nacionais relativas às condições a que devem responder esses produtos, nomeadamente as relativas à sua composição, são por natureza suscetíveis, na falta de harmonização a nível da União, de constituir obstáculos à livre circulação de mercadorias.
- 124 Há que lembrar igualmente que, de acordo com a jurisprudência referida no n.º 64 do presente acórdão, as medidas que podem ser adotadas com base no artigo 114.º TFUE podem consistir, nomeadamente, em proibir, provisória ou definitivamente, a comercialização de um ou mais produtos.
- 125 Daí resulta que a eliminação das divergências entre as regulamentações nacionais respeitantes à composição dos produtos do tabaco, ou a prevenção da sua evolução heterogénea, incluindo pela proibição, ao nível da União, de certos aditivos, visa facilitar o bom funcionamento do mercado interno dos produtos em causa.
- 126 Pelo exposto, há que responder que a apreciação da primeira questão, alínea c), ii), não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a validade do artigo 7.º da Diretiva 2014/40.

– Quanto à primeira questão, alínea c), iii)

- 127 Resulta da decisão de reenvio que a validade do artigo 18.º da Diretiva 2014/40 é contestada pelo facto de este não contribuir para a melhoria do funcionamento do mercado interno, facilitando, pelo contrário, o surgimento de divergências entre as regulamentações nacionais, de modo que o artigo 114.º TFUE não constitui uma base jurídica adequada para esse artigo 18.º
- 128 O artigo 18.º da Diretiva 2014/40 dispõe, por um lado, que os Estados-Membros podem proibir a venda à distância transfronteiriça de produtos do tabaco aos consumidores, e impõe, por outro, uma série de regras comuns aos Estados-Membros, que autorizam essa modalidade de comercialização.
- 129 A razão de ser desse artigo 18.º resulta do considerando 33 da Diretiva 2014/40, segundo o qual as vendas à distância transfronteiriças de produtos do tabaco podem, por um lado, facilitar o acesso a produtos do tabaco que não respeitem essa diretiva e, por outro, implicam um risco acrescido de os jovens terem acesso a esses produtos.
- 130 Esta disposição visa, assim, impedir que se contornem as regras de conformidade aprovadas pela Diretiva 2014/40, sempre com base num nível elevado de proteção da saúde humana, particularmente para os jovens.
- 131 Ora, o Tribunal de Justiça já teve a oportunidade de salientar que um ato da União adotado com base no artigo 114.º TFUE pode incorporar disposições destinadas a evitar que sejam contornadas as disposições que têm por objeto a melhoria das condições de funcionamento do mercado interno [v., neste sentido, acórdãos Alemanha/Parlamento e Conselho, C-376/98, EU:C:2000:544, n.º 100, e British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, n.º 82].
- 132 Quanto à objeção de que o artigo 18.º da Diretiva 2014/40 tem como consequência o surgimento de divergências entre as regulamentações nacionais na matéria pelo facto de certos Estados-Membros poderem decidir proibir as vendas à distância transfronteiriças enquanto outros podem continuar a autorizá-las, há que lembrar que o regime relativo às vendas à distância transfronteiriças de produtos do tabaco não tinha sido objeto de medidas de harmonização ao nível da União antes da adoção dessa diretiva. Em consequência, os Estados-Membros já aplicavam regimes diferentes na matéria, como demonstra a análise de impacto referida nos n.ºs 98 e 117 do presente acórdão (4.ª parte, p. 8). Não se pode, portanto, aceitar o argumento de que o artigo 18.º dessa diretiva seria a causa dessas divergências.
- 133 Por outro lado, como se refere no n.º 128 do presente acórdão, esse artigo 18.º enuncia igualmente uma série de regras comuns que se impõem a todos os Estados-Membros que não proibem essas vendas, aproximando assim as suas disposições legislativas, regulamentares e administrativas na matéria, na aceção do artigo 114.º TFUE.
- 134 Há que lembrar a esse respeito, que, de acordo com a jurisprudência referida no n.º 63 do presente acórdão, o artigo 114.º TFUE confere ao legislador da União uma margem de apreciação, nomeadamente no que respeita à possibilidade de proceder a uma harmonização por etapas e de exigir apenas uma supressão progressiva das medidas unilaterais tomadas pelos Estados-Membros.
- 135 Assim, no respeito dessa margem de apreciação, o legislador podia validamente proceder à harmonização de certos aspetos da venda transfronteiriça dos produtos do tabaco, deixando embora outros à apreciação dos Estados-Membros.
- 136 Resulta destas considerações que o exame da primeira questão, alínea c), iii), não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a validade do artigo 18.º da Diretiva 2014/40.

Quanto à segunda questão

137 Com a sua segunda questão, o tribunal de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2014/40 deve ser interpretado no sentido de que proíbe a aposição na rotulagem das embalagens individuais, na embalagem exterior e nos produtos do tabaco propriamente ditos, de certas informações, apesar de materialmente exatas e, na afirmativa, se essa disposição é inválida por violar o artigo 11.º da Carta e o princípio da proporcionalidade.

Quanto à interpretação do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2014/40

138 O artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2014/40, proíbe, em substância, a aposição na rotulagem das embalagens individuais, na embalagem exterior e no produto do tabaco propriamente dito, de qualquer elemento ou dispositivo suscetível de contribuir para a promoção desses produtos ou de incentivar ao seu consumo.

139 Refira-se, a esse respeito, que essa promoção ou incentivo pode resultar de certas menções ou alegações, mesmo materialmente exatas.

140 A título de exemplo, nos termos do artigo 13.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2014/40 «os rótulos não incluem nenhuma informação sobre o teor de nicotina, alcatrão ou monóxido de carbono do produto do tabaco». Assim, é evidente que esta disposição não dá importância à questão de saber se esse tipo de informações é ou não materialmente exato. Essa indiferença prende-se com o facto, explicado no considerando 25 da diretiva, de esse tipo de indicações poder induzir em erro, incentivando os consumidores a acreditar que certos cigarros são menos nocivos do que outros.

141 Do mesmo modo, as proibições de qualquer elemento ou dispositivo que sugira que um dado produto do tabaco é menos nocivo do que outro, referidas no artigo 13.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2014/40, ou que evoque um sabor, um odor, qualquer aromatizante ou qualquer outro aditivo, mencionados no artigo 13.º, n.º 1, alínea c), dessa diretiva, ou ainda que sugira que um dado produto do tabaco é mais facilmente biodegradável ou tem outras vantagens para o ambiente, que constam do artigo 13.º, n.º 1, alínea e), dessa diretiva, também se aplicam independentemente da questão de saber se essas alegações são materialmente exatas.

142 Com efeito, como refere o considerando 27 da Diretiva 2014/40, certos termos ou expressões, como «baixo teor de alcatrão», «light», «ultra-light», «natural», «bio», «sem aditivos», «sem aromas» ou «slim», e outros elementos ou dispositivos poderiam induzir em erro os consumidores, nomeadamente os jovens, sugerindo uma menor nocividade ou efeitos benéficos.

143 Esta interpretação está em conformidade com o objetivo prosseguido pela Diretiva 2014/40, que consiste, nos termos do seu artigo 1.º, em facilitar o bom funcionamento do mercado interno dos produtos do tabaco e dos produtos afins, tendo como base um elevado nível de proteção da saúde humana, particularmente para os jovens.

144 Com efeito, esse elevado nível de proteção exige que os consumidores de produtos do tabaco, que constituem uma categoria de consumidores particularmente vulnerável em razão dos efeitos de dependência gerados pela nicotina, não sejam ainda mais incentivados a consumir esses produtos por causa de informações, mesmo materialmente exatas, que podem interpretar como redutoras dos riscos ligados aos seus hábitos ou no sentido de que conferem a esses produtos certos efeitos benéficos.

145 Consequentemente, o artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2014/40 deve ser interpretado no sentido de que proíbe a aposição, na rotulagem das embalagens individuais, na embalagem exterior e nos produtos do tabaco propriamente ditos, de informações objeto dessa disposição, mesmo que sejam materialmente exatas.

Quanto à validade do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2014/40

- 146 O tribunal de reenvio pergunta ao Tribunal de Justiça que analise a validade do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2014/40, à luz do artigo 11.º da Carta e do princípio da proporcionalidade.
- 147 O artigo 11.º da Carta consagra a liberdade de expressão e de informação. Essa liberdade é igualmente protegida nos termos do artigo 10.º da Convenção Europeia para a Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950, que se aplica em particular, como resulta da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, à difusão por um empresário de informações de caráter comercial, nomeadamente sob a forma de mensagens publicitárias. Ora, tendo a liberdade de expressão e de informação prevista no artigo 11.º da Carta, conforme decorre do artigo 52.º, n.º 3, desta e das anotações relativas à Carta no que respeita ao seu artigo 11.º, o mesmo sentido e o mesmo alcance que essa liberdade garantida pela CEDH, há que considerar que a referida liberdade cobre a utilização, por um empresário, nas embalagens e nos rótulos dos produtos do tabaco, de menções como as que são objeto do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2014/40 (acórdão Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, n.ºs 64 e 65).
- 148 Há que referir, a esse respeito, que é certo que a proibição de fazer constar da rotulagem das embalagens individuais, da embalagem exterior e do próprio produto do tabaco elementos e dispositivos previstos no artigo 13.º, n.º 1, dessa diretiva constitui uma ingerência na liberdade de expressão e de informação do empresário.
- 149 Nos termos do artigo 52.º, n.º 1, da Carta, qualquer restrição ao exercício dos direitos e liberdades nela reconhecidos deve ser prevista por lei, respeitar o seu conteúdo essencial e só pode ser admitida se, na observância do princípio da proporcionalidade, for necessária e corresponder efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de outrem.
- 150 A esse respeito, há que observar, primeiro, que a ingerência referida no n.º 148 do presente acórdão deve ser considerada prevista na lei, na medida em que resulta de uma disposição adotada pelo legislador da União.
- 151 Segundo, o conteúdo essencial da liberdade de expressão e de informação do empresário não é afetado por esse artigo 13.º, n.º 1, na medida em que essa disposição, longe de proibir a comunicação de qualquer informação no produto, se limita, num domínio bem delimitado, a enquadrar a rotulagem desses produtos ao proibir apenas a aposição de certos elementos e dispositivos (v., por analogia, acórdãos Deutsches Weintor, C-544/10, EU:C:2012:526, n.º 57, e Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, n.º 71).
- 152 Terceiro, a referida ingerência responde a um objetivo de interesse geral reconhecido pela União, a saber, a proteção da saúde. Com efeito, na medida em que está assente que o consumo de tabaco e a exposição ao fumo do tabaco são causas de morte, de doença e de incapacidade, a proibição decretada no artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2014/40 contribui para a realização desse objetivo uma vez que visa impedir a promoção dos produtos do tabaco e o incentivo ao seu consumo.
- 153 Quarto, quanto à proporcionalidade dessa ingerência, há que salientar que o artigo 35.º, segunda frase, da Carta, e os artigos 9.º TFUE, 114.º, n.º 3, TFUE e 168.º, n.º 1, TFUE exigem que seja assegurado um elevado nível de proteção da saúde humana na definição e na execução de todas as políticas e ações da União.

- 154 Nestas condições, a apreciação da validade do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2014/40 deve ser feita de forma a garantir a conciliação necessária das exigências ligadas à proteção destes diferentes direitos fundamentais e objetivos legítimos de interesse geral protegidos pela ordem jurídica da União e de um justo equilíbrio entre estes (v., neste sentido, acórdão Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, n.º 75).
- 155 Refira-se, a esse respeito, que o poder de apreciação de que dispõe o legislador da União, quanto à questão de determinar o justo equilíbrio, é variável relativamente a cada um dos objetivos que justificam a limitação desse direito e consoante a natureza das atividades em jogo. No caso, as recorrentes no processo principal invocam, em substância, ao abrigo do artigo 11.º da Carta, a liberdade de difundir informações destinadas à prossecução dos seus interesses comerciais.
- 156 Há que salientar, porém, que a proteção da saúde humana num domínio caracterizado pela grande nocividade comprovada do consumo de produtos do tabaco, pelos efeitos destes em matéria de dependência e pela ocorrência de doenças graves provocadas por compostos farmacologicamente ativos, tóxicos, mutagénicos e cancerígenos contidos nesses produtos, tem uma importância superior aos interesses invocados pelas recorrentes no processo principal.
- 157 Com efeito, e como resulta do artigo 35.º, segundo período, da Carta, e dos artigos 9.º TFUE, 114.º, n.º 3, TFUE e 168.º, n.º 1, TFUE, deve ser assegurado um elevado nível de proteção da saúde humana na definição e na execução de todas as políticas e ações da União.
- 158 Há que observar, em face do exposto, por um lado, que a proibição prevista no artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2014/40 é suscetível de proteger os consumidores contra os riscos ligados ao tabagismo, conforme resulta do n.º 152 do presente acórdão, e que, por outro, essa proibição não vai além dos limites do necessário à realização do objetivo prosseguido.
- 159 A esse respeito, não colhe o argumento de que essa proibição não é necessária, pois a proteção dos consumidores já é suficientemente assegurada pelas advertências de saúde obrigatórias que mencionam os riscos ligados ao tabagismo. Com efeito, a tomada de consciência desses riscos pode, pelo contrário, ser reduzida pelas menções que podem levar a pensar que o produto em causa é menos nocivo ou que é benéfico nalguns aspetos.
- 160 Também não colhe o argumento de que o objetivo prosseguido poderia ser atingido por outras medidas menos restritivas, tais como a regulamentação da utilização dos elementos e dispositivos previstos no artigo 13.º da Diretiva 2014/40, em vez da sua proibição, ou a inclusão de certas advertências de saúde adicionais. Essas medidas não são tão eficazes para assegurar a proteção da saúde dos consumidores, uma vez que os elementos e dispositivos previstos nesse artigo 13.º são, por natureza, suscetíveis de encorajar o tabagismo [v., neste sentido, acórdão British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, n.º 140]. Com efeito, não se pode admitir que esses elementos e dispositivos possam ser apostos com um objetivo de informação clara e precisa dos consumidores, na medida em que se destinam mais a explorar a vulnerabilidade dos consumidores de produtos do tabaco, que, pela sua dependência à nicotina, estão particularmente recetivos a qualquer elemento que sugira qualquer efeito benéfico ligado ao tabagismo, para justificar ou reduzir os riscos ligados aos seus hábitos.
- 161 Nestas condições, há que considerar que, ao proibir a aposição na rotulagem das embalagens individuais, na embalagem exterior e no produto do tabaco propriamente dito, dos elementos e dispositivos previstos no artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2014/40, mesmo quando contenham informações materialmente exatas, o legislador da União não desrespeitou o justo equilíbrio entre as exigências ligadas à proteção da liberdade de expressão e de informação e à proteção da saúde humana.

162 Assim, o artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2014/40 não viola o artigo 11.º da Carta nem o princípio da proporcionalidade.

163 Em face destas considerações, há que observar que a análise da segunda questão não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a validade do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2014/40.

Quanto à terceira questão

164 Com a sua terceira questão, o tribunal de reenvio pergunta se os artigos 7.º, n.ºs 1 e 7, 8.º, n.º 3, 9.º, n.º 3, 10.º, n.º 1, alínea a), c), e g), e 14.º da Diretiva 2014/40 são inválidos por violarem o princípio da proporcionalidade.

165 Segundo jurisprudência constante, esse princípio exige que os atos das instituições da União sejam adequados a realizar os objetivos legítimos prosseguidos pela regulamentação em causa e não vão além do necessário à realização desses objetivos, sendo que, quando existe uma escolha entre várias medidas adequadas, há que recorrer à menos restritiva e que os inconvenientes causados não devem ser desmedidos face aos objetivos prosseguidos [v., neste sentido, acórdãos *British American Tobacco (Investments)* e *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, n.º 122; *ERG e o.*, C-379/08 e C-380/08, EU:C:2010:127, n.º 86; e *Gauweiler e o.*, C-62/14, EU:C:2015:400, n.ºs 67 e 91].

166 No que diz respeito à fiscalização jurisdicional das condições indicadas no número anterior do presente acórdão, há que reconhecer ao legislador da União um amplo poder de apreciação num domínio como o dos autos principais, que implica da sua parte opções de natureza política, económica e social e em que é chamado a efetuar apreciações complexas. Por conseguinte, só o caráter manifestamente inadequado de uma medida adotada nesse domínio, em relação ao objetivo que as instituições competentes pretendem prosseguir, pode afetar a legalidade de tal medida [v., neste sentido, acórdão *British American Tobacco (Investments)* e *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, n.º 123].

167 É à luz destes princípios que tem de verificar se as disposições da Diretiva 2014/40 a que se refere a terceira questão desrespeitam o princípio da proporcionalidade.

Quanto à terceira questão, alínea a)

168 A terceira questão, alínea a), é relativa à validade do artigo 7.º, n.ºs 1 e 7, da Diretiva 2014/40, à luz do princípio da proporcionalidade. Estas disposições proíbem a comercialização de produtos do tabaco que contenham um aroma distintivo ou que contenham aromatizantes nos seus componentes tais como os filtros, os papéis, a embalagem e as cápsulas, ou qualquer dispositivo técnico que permita modificar o odor ou o sabor dos produtos do tabaco em causa ou a sua intensidade de combustão.

169 Resulta da decisão de reenvio que a validade dessas disposições é contestada com o fundamento de que a proibição da utilização do mentol não é adequada nem necessária para atingir o objetivo prosseguido por essa diretiva e de que o impacto dessa proibição é desproporcionado.

170 Em primeiro lugar, quanto ao caráter apropriado da proibição de comercialização de produtos do tabaco com mentol, alega-se, em substância, que não é adequada para atingir o objetivo de proteção da saúde humana, particularmente dos jovens, pelo facto de o mentol não ter nenhum caráter atrativo para eles e de a sua utilização, por conseguinte, não poder facilitar a iniciação ao consumo de tabaco.

171 Há que lembrar a esse respeito que, segundo o seu artigo 1.º, a Diretiva 2014/40 prossegue um duplo objetivo, que consiste em facilitar o bom funcionamento do mercado interno dos produtos do tabaco e produtos afins, tomando como base um elevado nível de proteção da saúde humana, particularmente dos jovens.

- 172 A esse respeito, há que observar, por um lado, que, como resulta do n.º 125 do presente acórdão, a proibição de comercialização de produtos do tabaco com aroma distintivo é adequada a facilitar o bom funcionamento do mercado interno dos produtos do tabaco e dos produtos afins.
- 173 Por outro lado, essa proibição é igualmente adequada para assegurar um elevado nível de proteção da saúde humana, particularmente dos jovens. Com efeito, não se contesta que certos aromas são particularmente atrativos para estes e que facilitam a iniciação ao consumo de tabaco.
- 174 No que respeita à alegação de que os jovens não têm atração pelo mentol e de que a sua utilização não facilita essa iniciação, já se referiu no n.º 115 do presente acórdão que o legislador da União podia validamente submeter todos os aromas distintivos ao mesmo regime jurídico. Daí resulta que a aptidão dessa proibição para atingir o objetivo de proteção da saúde humana não pode ser posta em causa unicamente no que respeita a um determinado aroma.
- 175 Refira-se ainda que, segundo as diretrizes parciais para a aplicação dos artigos 9.º e 10.º da CQLAT, às quais se deve reconhecer um valor probatório particularmente alto em razão das considerações que constam do n.º 112 do presente acórdão, o mentol, entre outros aromas, contribui para favorecer e manter o tabagismo e visa, com o seu carácter agradável, tornar os produtos do tabaco mais atrativos para os consumidores.
- 176 Por outro lado, a Diretiva 2014/40 visa assegurar um nível elevado de proteção da saúde a todos os consumidores, pelo que a sua aptidão para atingir esse objetivo não pode ser apreciada unicamente em relação a uma única categoria de consumidores.
- 177 Assim, a proibição prevista no artigo 7.º da Diretiva 2014/40 não pode ser considerada manifestamente inadequada para atingir o objetivo de facilitar o bom funcionamento do mercado interno dos produtos do tabaco e produtos afins, tomando por base um elevado nível de proteção da saúde humana, particularmente dos jovens.
- 178 Em segundo lugar, quanto ao carácter necessário dessa proibição, há que lembrar, por um lado, que, como já foi acima referido no n.º 110 do presente acórdão, as diretrizes parciais para a aplicação dos artigos 9.º e 10.º da CQLAT recomendam às partes na CQLAT, nomeadamente, que proibam a utilização de ingredientes que, como o mentol, possam servir para melhorar o sabor dos produtos do tabaco. Por outro lado, de acordo com a secção 1.1 desses diretrizes parciais, as partes nessa convenção-quadro são encorajadas a aplicar medidas que vão além das recomendadas por essas diretrizes.
- 179 O legislador da União podia, portanto, legitimamente, tendo em conta essas recomendações e no exercício do seu amplo poder de apreciação, impor uma proibição de qualquer aroma distintivo.
- 180 Por outro lado, no que respeita às medidas menos restritivas defendidas por algumas das partes no processo principal, refira-se que não se revelam tão aptas a realizar o objetivo prosseguido.
- 181 Com efeito, a subida, unicamente para os produtos do tabaco com um aroma distintivo, do limite de idade a partir do qual o seu consumo é autorizado não é suscetível de reduzir a atratividade desses produtos e, portanto, de evitar a iniciação ao consumo de tabaco das pessoas com idade superior ao limiar fixado. Acresce que a proibição de venda resultante da subida desse limite de idade pode, de qualquer forma, ser facilmente contornada na comercialização desses produtos.
- 182 A organização de campanhas de informação direcionadas para a perigosidade dos produtos do tabaco com um aroma distintivo não é, enquanto tal, adequada a eliminar as divergências entre as regulamentações nacionais relativas à comercialização desses produtos e, portanto, a melhorar as condições de funcionamento do mercado interno.

- 183 Quanto à adoção de listas de aromas proibidos ou autorizados, essa medida poderia ter como consequência a instauração de diferenças de tratamento injustificadas entre os diferentes tipos de produtos do tabaco com um aroma distintivo. Por outro lado, essas listas podem rapidamente tornar-se obsoletas devido à evolução constante das estratégias comerciais dos fabricantes ou ser facilmente contornadas.
- 184 Assim, há que declarar que a proibição de comercialização dos produtos do tabaco com um aroma distintivo não vai manifestamente além do necessário para atingir o objetivo prosseguido.
- 185 Em terceiro lugar, quanto aos efeitos alegadamente desproporcionados da proibição de utilização de mentol como aroma distintivo, em razão das consequências económicas e sociais negativas que essa proibição causaria, há que lembrar que, mesmo na presença, como no caso, de um amplo poder normativo, o legislador da União é obrigado a basear a sua escolha em critérios objetivos e a examinar se os objetivos prosseguidos pela medida adotada são suscetíveis de justificar consequências económicas negativas, mesmo consideráveis, para certos operadores (v., neste sentido, acórdão Luxemburgo/Parlamento e Conselho, C-176/09, EU:C:2011:290, n.º 63, e jurisprudência aí referida).
- 186 Com efeito, nos termos do artigo 5.º, do Protocolo (n.º 2) relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, anexo ao Tratado UE e ao Tratado FUE, os projetos de atos legislativos devem ter em conta a necessidade de assegurar que qualquer encargo seja o menos elevado possível e seja proporcional ao objetivo a atingir.
- 187 No caso, há que observar que o legislador da União teve o cuidado de que as consequências económicas e sociais negativas da proibição da comercialização de produtos do tabaco com um aroma distintivo fossem atenuadas.
- 188 Assim, primeiro, a fim de conceder tanto à indústria do tabaco como aos consumidores um período de adaptação, o artigo 7.º, n.º 14, da Diretiva 2014/40 prevê que, no que respeita aos produtos do tabaco com um aroma distintivo particular, cujo volume de vendas à escala da União representa 3% ou mais numa categoria de produtos determinada, a proibição da comercialização da União desses produtos só se aplica a partir de 20 de maio de 2020.
- 189 Segundo, resulta da análise de impacto referida nos n.ºs 98, 117 e 132 do presente acórdão (1.ª parte, p. 114, e 6.ª parte, p. 2), não impugnada nesse ponto, que essa proibição se traduziria numa descida de 0,5% a 0,8% do consumo de cigarros na União num período de cinco anos.
- 190 Estes elementos demonstram que o legislador da União procedeu a uma ponderação entre, por um lado, as consequências económicas dessa proibição e, por outro, o imperativo de assegurar, de acordo com o artigo 35.º, segundo período, da Carta, e com os artigos 9.º TFUE, 114, n.º 3, TFUE e 168, n.º 1, TFUE, um elevado nível de proteção da saúde humana no que respeita a um produto caracterizado pelas suas propriedades cancerígenas, mutagénicas e tóxicas para a reprodução. O impacto da proibição prevista no artigo 7.º da Diretiva 2014/40 não se revela, portanto, manifestamente desproporcionado.
- 191 Em face destas considerações, há que responder que a apreciação da terceira questão, alínea a), não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a validade do artigo 7.º, n.ºs 1 e 7, da Diretiva 2014/40.

Quanto à terceira questão, alínea b)

- 192 As disposições objeto da terceira questão, alínea b), contêm diversas regras sobre a rotulagem e a embalagem dos produtos do tabaco, relativas, em substância, à integridade das advertências de saúde depois da abertura do maço, referida no artigo 8.º, n.º 3, da Diretiva 2014/40, à localização e às dimensões mínimas da advertência de saúde geral e da mensagem de informação, previstas no

artigo 9.º, n.º 3, dessa diretiva, às dimensões mínimas das advertências de saúde combinadas, previstas no artigo 10.º, n.º 1, alínea g), dessa diretiva, e à forma das embalagens individuais de cigarros e o número mínimo de cigarros por embalagem individual, previstos no artigo 14.º da mesma diretiva.

- 193 Resulta da decisão de reenvio que a validade de todas essas disposições é impugnada, de uma forma extremamente sumária e geral, pelo facto, primeiro, de não serem adequadas nem necessárias para atingir o objetivo de proteção da saúde pública. Com efeito, afirma-se que, em vez dos preceitos aprovados, considerados muito intrusivos, existiam medidas menos restritivas, como, nomeadamente, o requisito de as advertências de saúde serem plenamente visíveis e não serem alteradas pela forma do maço. Segundo, os requisitos impugnados obstam à diferenciação dos produtos do tabaco e causam distorções da concorrência. Terceiro, o requisito previsto no artigo 14.º, n.º 1, da Diretiva 2014/40, de a embalagem individual para cigarros conter pelo menos vinte cigarros, não pode ser justificado pela proteção da saúde pública.
- 194 A maior parte dessas objeções põem em causa a proporcionalidade desses requisitos unicamente à luz do objetivo de assegurar um elevado nível de proteção da saúde humana, abstraindo do de facilitar o bom funcionamento do mercado interno e assim ignorando o facto de essa diretiva e, em particular, as disposições a que se refere a terceira questão, alínea b), prosseguirem esse duplo objetivo.
- 195 Ora, por um lado, como se observa nos n.ºs 97 a 105 do presente acórdão, as disposições do título II, capítulo II, da Diretiva 2014/40, das quais fazem parte as disposições a que se refere essa questão, contribuem para a melhoria das condições de funcionamento do mercado interno dos produtos do tabaco, eliminando as divergências na matéria entre as regulamentações dos Estados-Membros.
- 196 Isto vale também para o número mínimo de cigarros por maço, imposto no artigo 14.º, n.º 1, da Diretiva 2014/40, e especificamente visado na decisão de reenvio. Com efeito, esse requisito visa principalmente eliminar as diferenças entre as regulamentações dos Estados-Membros, como demonstra o considerando 28 dessa diretiva.
- 197 Por outro lado, os requisitos em questão contribuem para a realização do objetivo de assegurar um elevado nível de proteção da saúde humana. Com efeito, como referiu a advogada-geral nos n.ºs 191 e 192 das suas conclusões, as formas inovadoras, inéditas ou originais são suscetíveis de contribuir para manter ou aumentar a atratividade do produto e de incentivar o seu consumo. Do mesmo modo, certas formas de embalagem podem prejudicar a visibilidade das advertências de saúde e, conseqüentemente, reduzir a sua eficácia, como resulta dos considerandos 25 e 28 da Diretiva 2014/40. Quanto ao requisito de a embalagem individual conter no mínimo vinte cigarros, está ligado ao facto de as pequenas unidades de venda convidarem mais à iniciação ao consumo de tabaco, por o consumidor ter tendência a considerar que são menos onerosos, menos viciantes e psicologicamente mais aceitáveis.
- 198 Quanto à medida menos restritiva referida no n.º 193 do presente acórdão, basta referir que não se destina a eliminar as divergências entre as regulamentações dos Estados-Membros em matéria de rotulagem e de embalagem dos produtos do tabaco, pelo que não é adequada a realizar o objetivo de melhorar o funcionamento do mercado interno.
- 199 Embora seja verdade que esses requisitos são, pela sua natureza, suscetíveis de aumentar, em certa medida, a semelhança entre os produtos do tabaco, não é menos verdade que só são relativos a certos aspetos da rotulagem e da embalagem desses produtos, pelo que deixam subsistir possibilidades suficientes de diferenciação desses produtos.

- 200 Em face destas considerações, não se pode aceitar a alegação de que os requisitos previstos nos artigos 8.º, n.º 3, 9.º, n.º 3, 10.º, n.º 1, alínea g), e 14.º da Diretiva 2014/40 são manifestamente inadequados ou vão manifestamente além do necessário para atingir o objetivo de melhorar as condições de funcionamento do mercado interno dos produtos do tabaco e produtos afins, tomando como base um elevado nível de proteção da saúde humana, particularmente dos jovens.
- 201 Assim, há que observar que o exame da terceira questão, alínea b), não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a validade dessas disposições.

Quanto à terceira questão, alínea c)

- 202 O artigo 10.º, n.º 1, alínea a) e c), da Diretiva 2014/40, que é o objeto da terceira questão, alínea c), dispõe, essencialmente, que cada embalagem individual ou embalagem exterior deve conter advertências de saúde combinadas constituídas por uma das mensagens que constam do anexo I dessa diretiva, e por uma fotografia a cores correspondente prevista no seu anexo II, que devem cobrir 65% das faces externas dianteira e traseira de cada embalagem individual.
- 203 A validade dessas disposições é contestada, em substância, pela amplitude do espaço reservado a essas advertências. Assim, alega-se, primeiro, que essa amplitude não é adequada nem necessária para atingir o objetivo de proteção da saúde pública, segundo, que essa parte de 65% é arbitrária e não pode ser justificada pelas recomendações da CQLAT e, terceiro, que os seus efeitos são manifestamente desproporcionados.
- 204 Antes de mais, quanto ao carácter adequado das advertências de saúde combinadas de grande dimensão, refira-se que as diretrizes para a aplicação do artigo 11.º da CQLAT explicam, no ponto 7, que, ao contrário das advertências de reduzida dimensão apenas com texto, as de grande dimensão com imagens têm maiores possibilidades de ser notadas, de dar a conhecer melhor os riscos para a saúde, de ter um impacto emocional mais forte e de incentivar mais os consumidores de tabaco a reduzir ou a abandonar o seu consumo. Essas advertências têm também mais possibilidades de conservar a sua eficácia no tempo e são particularmente eficazes para dar a conhecer os efeitos para a saúde a pessoas pouco instruídas, às crianças e aos jovens.
- 205 A aposição de advertências de saúde combinadas de grande dimensão não se revela, portanto, manifestamente inadequada para atingir o objetivo visado.
- 206 Seguidamente, quanto ao carácter alegadamente arbitrário da dimensão do espaço reservado às advertências de saúde combinadas, nos termos do artigo 10.º, n.º 1, alíneas a) e c), da Diretiva 2014/40, há que referir que, de acordo com o artigo 11.º, n.º 1, alínea b), iv), da CQLAT, essas advertências devem cobrir «50% ou mais» das faces principais das embalagens individuais, mas nunca menos de 30%.
- 207 A este respeito, as diretrizes para a aplicação do artigo 11.º da CQLAT recomendam às partes contratantes, no seu ponto 12, que estudem a possibilidade de utilizar avisos de saúde e mensagens que cubram «mais de 50%» das faces principais e tentar fazer com que ocupem «a maior parte possível» dessas faces principais, visto que se sabe que «a eficácia dos avisos de saúde e outras mensagens aumenta com a sua dimensão».
- 208 Neste contexto, não se pode acusar o legislador da União de ter agido de forma arbitrária ao fixar uma parte de 65% para o espaço reservado às advertências de saúde combinadas nos termos do artigo 10.º, n.º 1, alíneas a) e c), da Diretiva 2014/40. Com efeito, essa opção assenta em critérios resultantes das recomendações da CQLAT e é exercida, além disso, no respeito da ampla margem de apreciação, lembrada no n.º 166 do presente acórdão, de que esse legislador dispõe.

- 209 Por último, quanto ao caráter necessário da medida em questão e dos seus efeitos alegadamente desproporcionados sobre a capacidade de os fabricantes comunicarem aos consumidores as informações relativas ao produto em causa, há que referir, por um lado, que a parte reservada a essas advertências deixa subsistir um espaço suficiente para esse tipo de informações nas embalagens individuais.
- 210 Por outro lado, as restrições deste modo impostas devem ser ponderadas com o imperativo de assegurar um elevado nível de proteção da saúde humana num domínio caracterizado pela toxicidade do produto em causa e pelos seus efeitos em matéria de dependência.
- 211 Em face destas considerações, não se verifica que, ao adotar o artigo 10.º, n.º 1, alíneas a) e c), da Diretiva 2014/40, o legislador da União tenha manifestamente excedido os limites do adequado e necessário para atingir o objetivo de melhorar as condições de funcionamento do mercado interno dos produtos do tabaco e produtos afins, tomando por base um elevado nível de proteção da saúde humana, particularmente dos jovens.
- 212 Assim, há que observar que o exame da terceira questão, alínea c), não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a validade do artigo 10.º, n.º 1, alíneas a) e c), da Diretiva 2014/40.

Quanto à sétima questão

- 213 Tendo em conta o exposto no n.º 52 do presente acórdão, há que responder à sétima questão unicamente na medida em que é relativa à validade do artigo 7.º da Diretiva 2014/40 à luz do princípio da subsidiariedade.
- 214 A este respeito, há que precisar que a decisão de reenvio não refere nenhuma causa de invalidade face a esse princípio e relativa a essa diretiva no seu conjunto. Com efeito, só se impugna a validade do seu artigo 7.º na medida em que proíbe a comercialização na União de produtos do tabaco com mentol como aroma distintivo. Alega-se que o legislador da União se limitou a afirmar, de forma estereotipada, que o princípio da subsidiariedade era respeitado, sem demonstrar que os benefícios para o mercado interno resultantes dessa proibição são tais que justificam a ação da União. Com efeito, o objetivo de proteção da saúde pública poderia ter sido atingido de forma suficiente a nível dos Estados-Membros.
- 215 O princípio da subsidiariedade vem enunciado no artigo 5.º, n.º 3, TFUE, nos termos do qual, nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação projetada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros e possam, portanto, devido à dimensão ou aos efeitos da ação prevista, ser mais bem alcançados ao nível da União. O Protocolo (n.º 2) relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, anexo ao Tratado UE e ao Tratado FUE, estabelece, por outro lado, no seu artigo 5.º, orientações para determinar se essas condições estão preenchidas (acórdão Estónia/Parlamento e Conselho, C-508/13, EU:C:2015:403, n.º 44).
- 216 A fiscalização do respeito do princípio da subsidiariedade é exercida, num primeiro momento, a nível político, pelos parlamentos nacionais, de acordo com os processos previstos para o efeito nesse protocolo.
- 217 Num segundo momento, essa fiscalização cabe ao juiz da União, que deve verificar quer o respeito das condições de fundo previstas no artigo 5.º, n.º 3, TUE quer o respeito das garantias processuais previstas nesse protocolo.

- 218 Em primeiro lugar, quanto à fiscalização jurisdicional do respeito das condições de fundo previstas no artigo 5.º, n.º 3, TUE, o Tribunal de Justiça deve verificar se o legislador da União podia considerar, com base em elementos circunstanciados, que o objetivo prosseguido pela ação projetada podia ser mais bem realizado ao nível da União.
- 219 No caso, visto se tratar de um domínio, como a melhoria do funcionamento do mercado interno, que não está entre aqueles em que a União dispõe de competência exclusiva, há que verificar se o objetivo prosseguido pela Diretiva 2014/40 podia ser mais bem alcançado a nível da União [v., neste sentido, acórdão *British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, n.ºs 179 e 180].
- 220 A este respeito, como referido no n.º 143 do presente acórdão, a Diretiva 2014/40 prossegue um duplo objetivo, que consiste em facilitar o bom funcionamento do mercado interno dos produtos do tabaco e produtos afins, não deixando de assegurar um elevado nível de proteção da saúde humana, particularmente dos jovens.
- 221 Ora, mesmo admitindo que a segunda parte desse objetivo pudesse ser mais bem atingida ao nível dos Estados-Membros, não é menos verdade que a prossecução desse objetivo a esse nível seria suscetível de consolidar, ou mesmo gerar, situações em que certos Estados-Membros autorizariam a comercialização de produtos do tabaco com certos aromas distintivos, enquanto outros a proibiriam, levando, assim, exatamente ao oposto do objetivo primeiro da Diretiva 2014/40, a saber, a melhoria do funcionamento do mercado interno dos produtos do tabaco e produtos afins.
- 222 Resulta da interdependência dos dois objetivos visados por essa diretiva que o legislador da União podia legitimamente considerar que a sua ação devia comportar a instauração de um regime de comercialização na União dos produtos do tabaco com um aroma distintivo e que, em razão dessa interdependência, esse duplo objetivo podia ser mais bem alcançado a nível da União (v., por analogia, acórdãos *Vodafone e o.*, C-58/08, EU:C:2010:321, n.º 78, e *Estónia/Parlamento e Conselho*, C-508/13, EU:C:2015:403, n.º 48).
- 223 Por outro lado, como observado no n.º 115 do presente acórdão, o legislador da União podia validamente sujeitar todos os aromas distintivos ao mesmo regime jurídico.
- 224 Por conseguinte, há que rejeitar os argumentos destinados a demonstrar que o objetivo de proteção da saúde humana podia ter sido mais bem atingido a nível nacional no que se refere especificamente à proibição da comercialização de produtos do tabaco com um aroma distintivo.
- 225 Em segundo lugar, quanto ao respeito das condições de forma e, em particular, da fundamentação da Diretiva 2014/40 à luz do princípio da subsidiariedade, há que lembrar que, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o respeito do dever de fundamentação deve ser apreciado não só à luz da letra do ato impugnado mas também do seu contexto e das circunstâncias do caso (v., neste sentido, acórdão *Estónia/Parlamento e Conselho*, C-508/13, EU:C:2015:403, n.º 61).
- 226 No caso em apreço, está assente que a proposta de diretiva apresentada pela Comissão e a análise de impacto nela efetuada contêm suficientes elementos que revelam de forma clara e inequívoca as vantagens ligadas a uma ação levada a cabo ao nível da União e não ao nível dos Estados-Membros.
- 227 Nestas condições, está suficientemente demonstrado que esses elementos permitiram tanto ao legislador da União como aos parlamentos nacionais apreciar se essa proposta estava em conformidade com o princípio da subsidiariedade, não deixando de permitir aos particulares tomarem conhecimento dos fundamentos relativos a esse princípio e ao Tribunal de Justiça exercer a sua fiscalização.

228 Em face destas considerações, há que declarar que o exame da sétima questão não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a validade do artigo 7.º da Diretiva 2014/40.

Quanto às despesas

229 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) declara:

- 1) **O artigo 24.º, n.º 2, 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, deve ser interpretado no sentido de que os Estados-Membros podem manter ou introduzir novos requisitos relativamente aos aspetos do acondicionamento dos produtos do tabaco não harmonizados por essa diretiva.**
- 2) **O artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2014/40 deve ser interpretado no sentido de que proíbe a aposição, na rotulagem das embalagens individuais, na embalagem exterior e nos produtos do tabaco propriamente ditos, de informações objeto dessa disposição, mesmo que sejam materialmente exatas.**
- 3) **A análise das questões prejudiciais submetidas pela High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) [Alto Tribunal de Justiça (Inglaterra e País de Gales), Divisão Queen’s Bench (Secção Administrativa)] não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a validade dos artigos 7.º, 18.º e 24.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva 2014/40, e das disposições que constam do título II, capítulo II, dessa diretiva.**

Assinaturas