ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)
22 de Junho de 1993 *

No processo C-11/92,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, pela Hight Court of Justice (Queen's Bench Division), destinado a obter, no processo pendente neste órgão jurisdicional entre

The Queen

e

Secretary of State for Health, ex parte: Gallaher Ltd, Imperial Tobacco Ltd e Rothmans International Tobacco (UK) Ltd,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação dos artigos 3.° e 4.° da Directiva 89/622/CEE do Conselho, de 13 de Novembro de 1989, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-membros em matéria de rotulagem dos produtos do tabaco (JO L 359, p. 1),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente de secção, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse e D. A. O. Edward, juízes,

advogado-geral: C. O. Lenz
secretário: Lynn Hewlett, administradora

vistas as observações escritas apresentadas:

* Língua do processo: inglês.

— em representação das recorrentes no processo principal, por Kevin Mooney, solicitor, e Derrick Wyatt, barrister,

— em representação do Governo do Reino Unido, por S. Lucinda Hudson, do Treasury Solicitor's Departement, na qualidade de agente, assistida por Stephen Richards e Eleanor Sharpston, barristers,

— em representação do Governo irlandês, por Louis J. Dockery, Chief State Solicitor, na qualidade de agente, assistido por Richard Law Nesbitt, barrister-at-law,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Marie Wolfcarius e Nicholas Khan, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das recorrentes no processo principal, do Governo do Reino Unido, representado por Lucinda Hudson, Richard Plender, QC, e Eleanor Sharpston, do Governo irlandês e da Comissão, na audiência de 14 de Janeiro de 1993,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 2 de Março de 1993,

profere o presente

Acórdão

1 Por decisão de 12 de Dezembro de 1991, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 13 de Janeiro de 1992, a High Court of Justice of England and Wales (Queen's Bench Division) apresentou, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, uma questão prejudicial relativa à interpretação dos artigos 3.°, n.° 3, e 4.°, n.° 4, da Directiva 89/622/CEE do Conselho, de 13 de Novembro de 1989, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-membros em matéria de rotulagem dos produtos do tabaco (JO L 359, p. 1, a seguir «directiva»).

2 Essa questão foi suscitada no âmbito de um recurso interposto para a High Court of Justice pelas sociedades Gallaher, Imperial Tobacco Ltd, e Rothmans International Tobacco (UK) (a seguir «recorrentes no processo principal»), com vista, por um lado, à anulação dos artigos 5.°, n.° 2, alínea d), e 6, n.° 3, alínea b), das Tobacco Products Labelling Safety Regulations 1991 (Statutory Instruments 1991, n.° 1530, a seguir «regulamento britânico»), pela razão de que essas disposições são contrárias aos artigos 3.°, n.° 3, e 4.°, n.° 4 da directiva, e, por outro, ao reconhecimento do seu direito de comercializarem maços de cigarros, que não os importados no Reino Unido a partir de outro Estado-membro da Comunidade, em que as advertências e menções, referidas nos artigos 5.° e 6.° do Regulamento britânico, ocupam uma superfície não inferior a 4%.

3 Importa salientar que, segundo a directiva, os maços de cigarros devem apresentar certas menções e advertências. Assim, no seu artigo 3.°, n.° 3, prevê que as menções relativas ao teor de condensado e de nicotina sejam impressas na face lateral dos maços de cigarros na ou nas línguas oficiais do país de comercialização final, em caracteres perfeitamente legíveis sobre fundo contrastante e de forma a abrangerem pelo menos 4% da superfície correspondente.

4 O artigo 4.° exige que todas as unidades de embalagem dos produtos do tabaco apresentem, na superfície mais visível, a advertência geral «prejudica gravemente a saúde» (n.° 1). Nos maços de cigarros, a outra grande superfície da embalagem deve apresentar advertências específicas, a escolher entre as que estão compreendidas na lista que cada Estado-membro estabelecer exclusivamente a partir das advertências que constam do anexo da directiva (n.° 2). Nos maços de cigarros, as advertências referidas nos n.^{os} 1 e 2 devem cobrir pelo menos 4% de cada grande superfície da unidade de embalagem, não incluindo a menção da autoridade que as emite, referida no n.° 3 do mesmo artigo (n.° 4).

5 Ora, o regulamento britânico prevê no seu artigo 5.°, n.° 2, alínea d), que, nos maços de cigarros, a advertência geral e a advertência específica devem cobrir pelo menos 6% da superfície de impressão. O artigo 6.°, n.° 3, alínea b), do regulamento

britânico dispõe igualmente que, nos maços de cigarros, a menção dos teores de alcatrão e de nicotina deve cobrir uma superfície correspondente a pelo menos 6% da face lateral do maço.

6 Em conformidade com o seu artigo 8.°, alíneas c) e d), o mesmo regulamento prevê que uma pessoa que importe cigarros, qualquer que seja a marca, provenientes de outro Estado-membro, a fim de os comercializar no Reino Unido, deve ser considerada como tendo respeitado as condições do regulamento britânico se o maço contiver advertências em inglês, conformes às exigências impostas por esse outro Estado-membro em aplicação da directiva.

7 Tendo-lhe sido submetido recurso, a Hight Court of Justice decidiu suspender a instância até que o Tribunal de Justiça se pronuncie sobre a seguinte à questão prejudicial:

«São compatíveis com os artigos 3.°, n.° 3, e 4.°, n.° 4, da Directiva 89/622/CEE normas nacionais que exigem que a informação e as advertências especificadas nos artigos 3.°, n.° 1, e 4.°, n.^{os} 1 e 2, da directiva sejam impressas nos maços de cigarros de forma a cobrir pelo menos 6% da área constituída por cada uma das superfícies especificadas na directiva, quando essas exigências se aplicam à produção nacional, mas se consideram respeitadas no caso de maços de cigarros importados de outro Estado-membro se estes cumprirem as exigências quanto à superfície abrangida, impostas por esse outro Estado-membro em conformidade com os artigos 3.°, n.° 3, e 4.°, n.° 4, da directiva?»

8 Para mais ampla exposição dos factos e do enquadramento jurídico do litígio no processo principal, da tramitação do processo, bem como das observações escritas apresentadas ao Tribunal, remete-se para o relatório para audiência. Esses elementos apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação da decisão do Tribunal.

9 Pela questão prejudicial, o órgão jurisdicional nacional procura saber se os artigos 3.°, n.° 3, e 4.°, n.° 4, da directiva permitem aos Estados-membros exigir, no que

toca à sua produção interna, que as menções relativas ao teor de alcatrão e de nicotina e as advertências, geral e específica, previstas, respectivamente, nos artigos 3.° e 4.°, sejam impressas nos maços de cigarros de forma a cobrir pelo menos 6% de cada uma das superfícies que lhes são destinadas.

10 Importa recordar que a directiva, adoptada com base do artigo 100.°-A do Tratado, tem em vista eliminar os eventuais entraves às trocas comerciais que as divergências entre as disposições nacionais em matéria de rotulagem dos produtos do tabaco são susceptíveis de criar, constituindo assim um obstáculo ao estabelecimento e ao funcionamento do mercado interno. Para esse efeito, a directiva contém regras comuns respeitantes às advertências relativas à saúde que têm de constar das unidades de embalagem dos produtos do tabaco e às menções do teor de alcatrão e de nicotina que têm de figurar nos maços de cigarros.

11 Essas regras comuns não têm sempre a mesma natureza.

12 Algumas não deixam aos Estados-membros a faculdade de estabelecer exigências mais rigorosas do que as previstas pela directiva, ou mesmo mais detalhadas ou diferentes, no que toca à rotulagem dos produtos do tabaco.

13 Com efeito, em conformidade com o artigo 8.°, n.° 1, da directiva, os Estados-membros não podem, por considerações relativas à rotulagem, proibir ou restringir o comércio dos produtos conformes com a directiva. Segundo o n.° 2 do mesmo artigo, os Estados-membros têm certamente a faculdade de estabelecer, no respeito pelo Tratado, as exigências que considerem necessárias para garantir a protecção da saúde das pessoas por ocasião da importação, da venda e do consumo dos produtos do tabaco, mas apenas desde que isso não implique alterações da sua rotulagem relativamente ao disposto na directiva.

14 Outras disposições da directiva conferem aos Estados-membros um certo poder de apreciação que lhes permite adaptar a rotulagem dos produtos do tabaco às exigências da protecção da saúde pública. É o caso do artigo 4.°, n.° 2, segundo o qual os Estados-membros têm a faculdade de precisar as advertências específicas que devam ser apostas nos maços de cigarros, escolhendo-as a partir das que figuram no seu anexo. É o caso também do artigo 4.°, n.° 3, que confere aos Estados-membros a faculdade de prever que a advertência geral «prejudica gravemente a saúde» e as advertências específicas devem ser acompanhadas da referência à autoridade que as emite.

15 A existência de disposições que contêm imposições mínimas encontra a sua explicação na resolução do Conselho e dos representantes dos Governos dos Estados-membros reunidos no Conselho, de 7 de Julho de 1986, relativa a um programa de acção das Comunidades Europeias contra o cancro (JO C 184, p. 19), para a qual remete o quinto considerando da directiva. Segundo esse programa, as medidas a adoptar pela Comunidade com vista a limitar e reduzir o consumo do tabaco devem basear-se nas experiências práticas realizadas nos diferentes Estados-membros e contribuir para reforçar a eficácia dos programas e acções nacionais.

16 Os Estados-membros que fizeram uso dos poderes conferidos pelas disposições que contêm imposições mínimas, não podem, em conformidade com o artigo 8.°, já referido, proibir ou restringir o comércio, no seu território, dos produtos importados de outros Estados-membros, conformes com a directiva.

17 Para responder ao órgão jurisdicional nacional, importa, por isso, verificar se o n.° 3 do artigo 3.° e o n.° 4 do artigo 4.° da directiva deixam aos Estados-membros um poder de apreciação que lhes permite exigir, no que toca à sua produção interna, que as menções e advertências em causa cubram, cada uma, uma área superior a 4% da superfície correspondente.

18 As recorrentes no processo principal observam que as regras da directiva, segundo as quais as menções e as advertências devem cobrir pelo menos 4% da superfície correspondente, devem ser transpostas tal qual pelos Estados-membros para o seu direito interno, não lhes conferindo essas disposições qualquer poder de apreciação. É aos fabricantes dos produtos do tabaco que cabe decidir se as menções e as advertências devem cobrir uma superfície mais ampla. A este propósito, sustentam, em primeiro lugar, que essa interpretação é confirmada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa a certas directivas em matéria de rotulagem, segundo a qual as regras comuns de rotulagem formuladas por essas directivas devem ser interpretadas como excluindo toda a exigência nacional suplementar ou diferente, salvo disposições em contrário. No que toca, em particular, à Directiva 73/173/CEE do Conselho, de 4 de Junho de 1973, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-membros respeitantes à classificação, embalagem e rotulagem das preparações perigosas (solventes) (JO L 189, p. 7; EE 13 F3 p. 3), as recorrentes no processo principal salientam que, não obstante o seu artigo 6.°, n.° 1, que prevê que «cada símbolo deve ocupar pelo menos um décimo da superfície do rótulo», o Tribunal de Justiça indicou claramente que as regras de rotulagem formuladas por essa directiva se aplicavam de maneira uniforme e segundo as mesmas regras aos produtos nacionais e aos produtos importados (acórdão de 5 de Abril de 1979, Ratti, 148/78, Recueil, p. 1629). Sustentam, em seguida, que uma interpretação diferente acabaria por conduzir a que os Estados-membros fossem autorizados a impor para os produtos nacionais condições mais rigorosas do que as impostas para a comercialização dos produtos importados dos outros Estados-membros, o que conduziria a uma discriminação e poderia comprometer a livre circulação dos produtos do tabaco e afectar as condições de concorrência.

19 Essa argumentação não pode ser acolhida.

20 Com efeito, os artigos 3.°, n.° 3 e 4.°, n.° 4, da directiva contêm disposições que se dirigem aos Estados-membros, destinatários da directiva, e não aos fabricantes de produtos do tabaco, que não têm qualquer interesse em utilizar uma superfície superior para as menções e advertências em causa. A expressão «pelo menos» contida nos artigos já referidos deve ser interpretada no sentido de que, se o entenderem necessário, os Estados-membros são livres de optar por um espaço maior a reservar a essas menções e advertências, tendo em conta o nível de sensibilização do público para os riscos para a saúde ligados ao consumo do tabaco.

21 A jurisprudência mencionada pelas recorrentes no processo principal em matéria de rotulagem diz respeito a directivas cujo alcance é diferente do da Directiva 89/622. Quanto ao acórdão Ratti, já referido, cabe observar que o Tribunal de Justiça não se pronunciou sobre a interpretação do artigo 6.°, n.° 1, da Directiva 73/173, já referida, que contém também a expressão «pelo menos», mas sobre outras disposições dessa directiva e sobre a natureza, em geral, das suas disposições.

22 Importa admitir que essa interpretação das disposições pode implicar, como observam as recorrentes no processo principal, um tratamento desfavorável da produção nacional em relação aos produtos importados e deixa subsistir certas desigualdades nas condições de concorrência. Essas consequências resultam, todavia, do grau de harmonização pretendido pelas disposições em causa, que contêm imposições mínimas.

23 Por isso, cabe responder ao órgão jurisdicional nacional que os artigos 3.°, n.° 3, e 4.°, n.° 4, da Directiva 89/622, devem ser interpretados no sentido de que permitem aos Estados-membros exigir, no que toca à sua produção interna, que as menções relativas ao teor de condensado e de nicotina e as advertências geral e específica, previstas respectivamente nos artigos 3.° e 4.° dessa mesma directiva, sejam impressas nos maços de cigarros de forma a cobrirem pelo menos 6% de cada uma das superfícies que lhes são destinadas.

Quanto às despesas

24 As despesas efectuadas pelo Governo do Reino Unido, pelo Governo irlandês, bem como pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal de Justiça, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

pronunciando-se sobre a questão que lhe foi submetida pela High Court of Justice of England and Wales (Queen's Bench Division), por despacho de 12 de Dezembro de 1991, declara:

Os artigos 3.°, n.° 3, e 4.°, n.° 4, da Directiva 89/622/CEE do Conselho, de 13 de Novembro de 1989, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-membros em matéria de rotulagem dos produtos do tabaco, devem ser interpretados no sentido de que permitem aos Estados-membros exigir, no que toca à sua produção interna, que as menções relativas ao teor de condensado e de nicotina e as advertências geral e específica, previstas respectivamente nos artigos 3.° e 4.° dessa mesma directiva, sejam impressas em maços de cigarros de forma a cobrir pelo menos 6% de cada uma das superfícies que lhes são destinadas.

Rodríguez Iglesias Joliet

Moitinho de Almeida Grévisse Edward

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 22 de Junho de 1993.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente da Quinta Secção

G. C. Rodríguez Iglesias