superfícies que lhes são destinadas. Essas disposições devem ser interpretadas no sentido de que, se o entenderem necessário, os Estados-membros são livres de optar, no que toca à sua produção interna, 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.

Na medida em que não podem submeter à mesma exigência os produtos importados dos outros Estados-membros conformes com as imposições mínimas da directiva, existe uma possibilidade de tratamento desfavorável da produção nacional e de desigualdade nas condições de concorrência, mas isto é inerente a uma harmonização que se limita ao estabelecimento de imposições mínimas.

# RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
## apresentado no processo C-11/92 *

### I — Enquadramento jurídico

Em 13 de Novembro de 1989, o Conselho adoptou a Directiva 89/622/CEE, 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»), a fim de eliminar as divergências entre as disposições dos Estados-membros na medida em que essas disparidades eram susceptíveis de criar entraves às trocas comerciais levantando assim obstáculos ao estabelecimento e ao funcionamento do mercado interno. Para esse efeito, o Conselho entendeu que havia que submeter a colocação no mercado e a livre circulação dos produtos do tabaco a regras comuns no que se refere à sua rotulagem (primeiro e segundo considerandos da directiva).

Segundo o artigo 1.° da directiva, esta tem por objecto a harmonização das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes às advertências relativas à saúde que devem constar nas unidades de embalagem dos produtos do tabaco, e às menções do teor de condensado e de nicotina que devem figurar nos maços de cigarros, tomando por base um nível elevado de protecção de saúde das pessoas pela redução dos danos causados à saúde pelo tabagismo.

A directiva prevê, designadamente, que nos maços de cigarros as advertências referidas nos n.os 1 e 2 do artigo 4.° «devem cobrir pelo menos 4% de cada grande superfície da unidade de embalagem» (artigo 4.°, n.° 4, da directiva) e que as menções relativas ao teor de condensado e de nicotina devem ser impressas na face lateral dos maços de cigarros «de forma a abrangerem pelo menos

* Língua do processo: inglês.

4% da superfície correspondente» (artigo 3.°, n.° 3, da directiva). Em ambos os casos, essa percentagem é prevista para os países com uma única língua oficial.

A directiva dispõe igualmente, no seu artigo 8.°, que os Estados-membros não podem, por considerações relativas à rotulagem, proibir ou restringir o comércio dos produtos conformes com a presente directiva (n.° 1); os Estados-membros têm a faculdade de estabelecer 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, desde que isso não implique alterações da rotulagem relativamente ao disposto na directiva (n.° 2).

Em conformidade com o n.° 1 do artigo 9.° da directiva, os Estados-membros deviam adoptar as disposições nacionais necessárias para dar cumprimento à directiva até 1 de Julho de 1990.

Em 5 de Julho de 1991, o Reino Unido adoptou as Tobacco Products Labelling Safety Regulations 1991 (Statutory Instruments 1991, n.° 1530, a seguir «regulamento britânico») para dar cumprimento à directiva.

O artigo 5.°, n.° 2, alínea b), do regulamento britânico estabelece que as advertências a inscrever nos maços de cigarros previstas no artigo 4.° da directiva deverão ser impressas no maço «de forma a cobrir pelo menos 6% da superfície de impressão». O artigo 6.°, n.° 3, alínea b), do regulamento britânico dispõe igualmente que a menção dos teores de alcatrão e de nicotina «deverá cobrir uma superfície correspondente a pelo menos 6% da face lateral do maço».

O artigo 8.°, alíneas c) e d), do regulamento britânico prevê que quem importar cigarros, qualquer que seja a marca, provenientes de outro Estado-membro, a fim de os colocar no mercado do Reino Unido, deve ser considerado 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.

Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, resulta dessas disposições que os cigarros rotulados segundo as regras de um Estado-membro que exigem que as advertências e as menções em causa cubram pelo menos 4% da superfície em questão, podem ser importados desse Estado-membro e colocados no mercado do Reino Unido, ao passo que os cigarros fabricados no mercado nacional só podem ser vendidos se forem rotulados respeitando a prescrição de 6% estabelecida pelo regulamento britânico.

## II — Factos e tramitação processual

As sociedades Gallaher Ltd, Imperial Tobacco Ltd e Rothmans International Tobacco (UK) Ltd (a seguir «recorrentes no processo principal»), que fabricam produtos do tabaco (nomeadamente cigarros destinados à venda a retalho no Reino Unido e à exportação para os outros Estados-membros), interpuseram um recurso para a High Court of Justice (Queen's Bench Division), pelo qual contestam a legalidade dos

artigos 5.°, n.° 2, alínea d), e 6.°, n.° 3, alínea b), do regulamento britânico, por essas disposições serem contrárias aos artigos 3.°, n.° 3, e 4.°, n.° 4, da directiva, e, portanto, ilegais e inaplicáveis.

Em apoio do seu recurso, as recorrentes no processo principal sustentam que a referência à expressão «pelo menos 4%» exprime uma regra de rotulagem que os Estados-membros são obrigados a impor para cigarros vendidos no seu território e não uma regra mínima que podem substituir por outra, mais rigorosa, no caso dos produtos nacionais. Por isso, o facto de elevar para 6%, em lugar de 4%, o espaço requerido, é incompatível com a directiva e, em particular, com o seu artigo 8.° Além disso, sendo compelidas no futuro a adoptar os 6% impostos pelo regulamento britânico, as recorrentes no processo principal sustentam que os seus produtos correm o risco de ser penalizados em relação aos produtos concorrentes importados de outros Estados-membros; o mesmo acontece se exportarem para outros Estados-membros em que a regra dos 4% seja aplicada. Essa situação é, na opinião das recorrentes no processo principal, contrária aos termos da directiva e aos princípios fundamentais do direito comunitário.

O Secretary of State for Health sustenta que a directiva assegura uma harmonização parcial e que os seus artigos 3.°, n.° 3, e 4.°, n.° 4, estabelecem exigências mínimas e não excluem a adopção de exigências mais severas no que toca à produção nacional no interesse da protecção da saúde pública. Todavia, um Estado-membro não poderá, por considerações de rotulagem, restringir a importação de produtos do tabaco fabricados noutro Estado-membro se esses produtos forem conformes às exigências fixadas por esse Estado-membro em aplicação da directiva. Ora, segundo o Secretary of State for Health, o regulamento britânico está em conformidade com essas regras e constitui uma execução correcta da directiva, tal como, aliás, a própria Comissão afirmou numa carta de 17 de Outubro de 1991, dirigida à organização denominada «Action on Smoking and Health».

Tendo em conta os elementos que precedem, a High Court of Justice (Queen's Bench Division), por decisão de 18 de Dezembro de 1991, suspendeu a instância e apresentou ao Tribunal de Justiça a seguinte 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?»

## III — Tramitação processual no Tribunal de Justiça

A decisão de reenvio foi registada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 13 de Janeiro de 1992.

Em conformidade com o artigo 20.° do Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, foram apresentadas observações escritas:

— pelas recorrentes no processo principal, representadas por Kevin Mooney, solicitor, e Derrick Wyatt, barrister;

— pelo Governo do Reino Unido, representado por S. Lucinda Hudson, do Treasury Solicitor's Department, na qualidade de agente, assistida por Stephen Richards e Eleanor Sharpston, barristers;

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

— e pela Comissão das Comunidades Europeias, representada por Marie Wolfcarius, assistida por Nicholas Khan, membros do seu Serviço Jurídico, na qualidade de agentes.

Com base no relatório preliminar do juiz-relator e ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução prévia.

Em aplicação do artigo 95, n.os 1 e 2, do Regulamento de Processo, o Tribunal, por decisão de 18 de Novembro de 1992, atribuiu o processo à Quinta Secção.

## IV — Observações escritas apresentadas ao Tribunal

1. As *recorrentes no processo principal* sublinham, em primeiro lugar, que a directiva se baseia no artigo 100.°-A do Tratado CEE e que tem em vista eliminar os eventuais entraves às trocas comerciais que as divergências entre as disposições nacionais em matéria de rotulagem são susceptíveis de criar levantando assim obstáculos ao estabelecimento e ao funcionamento do mercado interno que, tal como definido pelo artigo 8.°-A do Tratado CEE, supõe condições de concorrência *não falseadas* (*acórdão de 11 de Junho de* 1991, Comissão/Conselho, C-300/89, Colect., p. I-2867, n.° 14). Essas divergências são susceptíveis não somente de comprometer a livre circulação dos produtos em causa, mas podem também «criar condições de concorrência desigual» [preâmbulo da Directiva 79/112/CEE do Conselho, de 18 de Dezembro de 1978, relativa à aproximação das legislações dos Estados-membros respeitantes à rotulagem, apresentação e publicidade dos géneros alimentícios destinados ao consumidor final (JO 1979, L 33, p. 1; EE 13 F9 p. 162)].

A adopção de regras comuns facilita, por um lado, a livre circulação de mercadorias não só entre Estados-membros em que se utiliza a mesma língua, mas igualmente nos outros casos, ao dar aos produtores a possibilidade de prover a mesma unidade de embalagem com uma rotulagem multilingue em conformidade com as regras comuns e dispensando-os de se informar dos diversos regimes legais em vigor nos Estados-membros pois que, se a sua rotulagem satisfizer as regras comuns, podem ter a certeza de que nenhuma desvantagem lhes advirá desse facto; contribui, por outro, para «o

estabelecimento de um regime que garanta que a concorrência não seja falseada no mercado comum» [artigo 3.°, alínea f), do Tratado CEE] na medida em que a supressão dos entraves às trocas comerciais está ligada à eliminação das distorções que afectam as condições de concorrência (acórdão de 11 de Junho de 1991, C-300/89, já referido, n.° 15).

A este propósito, as recorrentes no processo principal salientam que, em virtude de a regra dos 4% ser considerada como uma medida de harmonização parcial, e não uma regra uniforme aplicável tanto aos produtos nacionais como aos produtos importados, são compelidas a fazer figurar nos seus produtos, em formato maior, a informação e as advertências em causa, sendo assim os seus produtos penalizados em relação aos produtos concorrentes importados de outros Estados-membros em que prevalece a regra dos 4%. Com efeito, quanto maior for o espaço requerido para a informação e as advertências, menor será aquele de que dispõe o produtor nacional se pretender apresentar a unidade de embalagem de uma forma comercialmente atraente. Ora, essa situação, que tem por consequência a persistência de regras de rotulagem diferentes nos diversos Estados-membros e, por isso, a existência de condições de concorrência desiguais para esses Estados-membros, é incompatível com as exigências do mercado interno tal como tido em vista pelo artigo 100.°-A do Tratado CEE e conduz a uma discriminação entre os produtos nacionais e os produtos importados de outros Estados-membros (acórdão de 18 de Fevereiro de 1987, Ministério Público/Mathot, 98/86, Colect., p. 809).

Além disso, para um produtor de cigarros britânico que deseje proceder à rotulagem de cigarros destinados à exportação, era mais vantajoso conformar-se com a regulamentação de um Estados-membro em que prevalece a regra dos 4%, e não a dos 6%. Essa solução era, todavia, incompatível com o verdadeiro objectivo da directiva que é o de permitir aos produtores proceder à rotulagem dos seus produtos em conformidade com as exigências que define, sem correrem o risco de ser penalizados em qualquer Estado-membro por terem omitido de se conformar às regras de rotulagem aí aplicáveis.

Segundo as recorrentes no processo principal, as disposições do regulamento britânico que impõe a regra «pelo menos 6%» são, portanto, incompatíveis com os artigos 3.°, n.° 3, e 4.°, n.° 4, da directiva, que constitui uma medida de harmonização exclusiva. Esses artigos definem as regras comuns que todos os Estados-membros devem incorporar na sua legislação nacional e cuja aplicação deve ser imposta aos produtores de cigarros. A fórmula «pelo menos» não define a margem de apreciação dos Estados-membros e não significa, portanto, que os Estados-membros podem adoptar regras mais rigorosas. O regulamento britânico utiliza, aliás, a mesma fórmula («pelo menos 6%») com a finalidade de impor uma obrigação aos produtores.

Na opinião das recorrentes no processo principal, é necessário distinguir entre as regras de rotulagem definidas pela directiva, que expressamente conferem um poder de apreciação aos Estados-membros, e as que não lhes deixam de forma nenhuma esse poder. Assim, se os Estados-membros têm a faculdade de precisar as advertências relativas à saúde cuja utilização a directiva impõe, escolhendo-as na lista anexa à directiva (artigo 4.°, n.$^{os}$ 2 e 3), não dispõem, pelo contrário, de qualquer poder de apreciação no que toca à apreciação da regra «pelo menos 4%». No caso de o autor do texto da directiva ter querido permitir aos Estados-membros alte-

rar essa regra, as disposições em causa da directiva teriam indicado que os Estados-membros tinham a faculdade de fixar uma percentagem mais elevada para os produtos nacionais (a Directiva 79/112 do Conselho, de 18 de Dezembro de 1978, já referida, define no seu artigo 3.° certas regras de rotulagem que valem para os produtos nacionais e para os produtos importados, sem prejuízo do artigo 3.°, n.° 2, que formula uma excepção no que respeita à «produção nacional»).

Esta interpretação é confirmada pelo preâmbulo da directiva, que fala em «submeter a colocação no mercado e a livre circulação dos produtos do tabaco a regras comuns», e pelo seu artigo 8.°, que proíbe aos Estados-membros restringir o comércio dos produtos conformes à directiva, já que esses textos não são compatíveis com uma concepção minimalista da directiva que permita distinguir entre produtos nacionais e produtos importados. É, por outro lado, confirmada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa a certas directivas comunitárias em matéria de rotulagem, que foram adoptadas em aplicação do artigo 100.° do Tratado CEE com a finalidade de fazer desaparecer os entraves às trocas comerciais e de conseguir que as condições de concorrência sejam idênticas para todos. O Tribunal de Justiça interpretou a regras de rotulagem formuladas por essas directivas como medidas de harmonização exclusivas que se aplicam segundo as mesmas regras aos produtos nacionais e aos produtos importados, sem prejuízo apenas de excepções específicas previstas pela directiva em questão [acórdão de 5 de Abril de 1979, Ministère public/Tullio Ratti, 148/78, Recueil, p. 1629, relativo 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); acórdão de 14 de Outubro de 1987, Comissão/Reino da Dinamarca, 278/85, Colect., p. 4069, relativo à Directiva 67/548/CEE do Conselho, de 27 de Junho de 1967, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes à classificação, embalagem e rotulagem das substâncias perigosas (JO L 196, p. 1; EE 13 F1 p. 50), tal como foi alterada pela Directiva 79/831/CEE do Conselho, de 18 de Setembro de 1979 (JO L 259, p. 10; EE 13 F10 p. 228); acórdão de 23 de Novembro de 1989, Eau de Cologne/ /Provide, C-150/80, Colect., p. 3891, relativa à Directiva 76/768/CEE do Conselho, de 27 de Julho de 1976, relativa à aproximação das legislações dos Estados-membros relativas aos produtos cosméticos (JO L 262, p. 169; EE 15 F1 p. 206); acórdão de 18 de Fevereiro de 1987, 98/86, já referido, relativo à Directiva 79/112 do Conselho, de 18 de Dezembro de 1978, já referida; e acórdão de 12 de Dezembro de 1990, SARPP/Chambre syndicale, C-241/89, Colect., p. I-4695].

As recorrentes no processo principal propõem, por conseguinte, que se responda à questão apresentada pela High Court of Justice (Queen's Bench Division) nos termos seguintes:

«Não é conforme aos artigos 3.°, n.° 3, e 4.°, n.° 4, da Directiva 89/622/CEE impor, por meio de regras nacionais, 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.

Os 4% exigidos pela directiva valem tanto para os produtos nacionais como para os produtos importados.»

2. O *Governo do Reino Unido* observa, em primeiro lugar, que a directiva foi adoptada em conformidade com o artigo 100.°-A do Tratado CEE e constitui assim uma medida adoptada com vista ao estabelecimento progressivo do mercado interno, em conformidade com o disposto no artigo 8.°-A do Tratado, que tem em conta as diferenças de níveis de desenvolvimento (artigo 8.°-C do Tratado) e não reflecte, por isso, necessariamente o nível de protecção mais elevado que pode existir num ou noutro dos Estados-membros. O facto de a directiva prever, em conformidade com o disposto no artigo 100.°-A, n.° 3, do Tratado, um nível de protecção elevado da saúde, fixando normas mínimas, não significa que tenha por ambição assegurar o nível de protecção da saúde o mais elevado possível.

A directiva não tem também por finalidade impedir os Estados-membros de adoptar níveis de protecção da saúde mais elevados, desde que as medidas adoptadas não entravem a livre circulação de mercadorias. O grau de flexibilidade deixado aos Estados-membros para a fixação concreta do nível de protecção da saúde resulta do quinto considerando da directiva, que remete para a resolução do Conselho e dos representantes dos Governos dos Estados-membros reunidos em Conselho, de 7 de Julho de 1986, relativa a um programa de acção das Comunidades Europeias contra o cancro (JO C 184, p. 19). O ponto 5, alínea a), desse programa prevê, nomeadamente, que as medidas que visem limitar e reduzir o consumo do tabaco «... deveriam basear-se nas experiências práticas realizadas nos diferentes Estados-membros e contribuir para reforçar a eficácia dos programas e acções nacionais».

A directiva realiza assim uma harmonização parcial, destinada a facilitar a livre circulação de mercadorias, sem exigir, porém, que os Estados-membros adoptem um nível de protecção da saúde inferior ao que teriam desejado adoptar e não tem por objectivo pôr em xeque os progressos realizados graças às campanhas nacionais contra o cancro. Dado que o programa já referido encoraja os Estados-membros a adoptar medidas mais eficazes, a intenção do Conselho era, por conseguinte, deixar-lhes a liberdade de impor medidas mais rigorosas aos produtores nacionais, desde que essas medidas não constituam obstáculos para os produtos importados.

No que toca à execução da directiva no Reino Unido, o Governo do Reino Unido sublinha que, ao longo dos cerca de dezassete anos que precederam à adopção da directiva, aplicou-se um código de conduta voluntário, por força do qual os fabricantes dos produtos do tabaco apunham nesses produtos advertências quanto aos riscos para a saúde, antes de os comercializar no Reino Unido.

A presença dessas advertências nos produtos do tabaco durante um período de tantos anos provocou, em certa medida, a insensibilidade do público a essas advertências. Após as consultas que precederam a promulgação do regulamento britânico e o exame dos interesses da indústria, dos consumidores e da saúde pública em geral, bem como do argumento avançado pela organização «Action for Smoking and Health» (a seguir «ASH»), segundo o qual o valor de 4% era demasiado

baixo, o ministro decidiu aplicar a directiva prevendo que a superfície reservada às advertências e à menção do teor de alcatrão e de nicotina devia representar «pelo menos 6%».

Em 13 de Agosto de 1991, o regulamento britânico foi notificado à Comissão. Esta, em resposta a uma carta da organização ASH, exprimiu o seu ponto de vista quanto à conformidade da aplicação da directiva pelo Reino Unido (anexo 2 às observações do Reino Unido). Nessa resposta, a Comissão refere, nomeadamente, que o regulamento britânico constitui uma aplicação correcta da directiva e que aceita que surjam divergências entre as diferentes execuções correctas da directiva, o que demonstra que se trata de uma medida que institui uma harmonização parcial e não uma harmonização total.

Resulta, aliás, do exame teleológico da directiva que esta deve ser interpretada como realizando uma harmonização parcial da rotulagem com vista a promover a realização do mercado único, ao mesmo tempo que permite aos Estados-membros assegurar a protecção da saúde pública de maneira adequada (oitavo considerando da directiva que refere que as prescrições da directiva «serão revistas com base na experiência adquirida e na evolução dos conhecimentos médicos neste domínio, com o objectivo de se alcançar uma maior protecção das pessoas»).

Os autores da directiva, de facto, deixaram, em certos domínios, uma certa liberdade de acção aos Estados-membros aquando da execução da directiva (artigo 4.°, n.$^{os}$ 2 e 3, da directiva). O Governo do Reino Unido entende que, tendo em conta o nível variável de sensibilização do público para os riscos para a saúde ligados ao tabaco nos diferentes Estados-membros, a exigência em matéria de superfície de «pelo menos 4%» deve também ser interpretada no sentido de que, se assim o entenderem, os Estados-membros são livres de decidir que se deve reservar um espaço maior para chamar a atenção do público.

Segundo o Governo do Reino Unido, o artigo 8.° da directiva evita aos fabricantes de produtos rotulados segundo as disposições adoptadas por um Estado-membro em aplicação da directiva, deverem proceder a uma nova rotulagem a fim de vender esses produtos noutro Estado-membro. Esse artigo não lhes confere, todavia, o direito de comercializarem os seus produtos no seu próprio Estado-membro rotulando-os em conformidade com as disposições da directiva mas sem ter em conta as medidas de aplicação desta adoptadas pelo Estado-membro em questão.

A exigência de «pelo menos 6%» imposta pelo regulamento britânico constitui, portanto, por parte de um Estado-membro, o exercício legítimo de um poder que conservou no âmbito da harmonização parcial introduzida pela directiva. Tal medida, aplicável apenas aos produtos nacionais, não tem qualquer efeito restritivo sobre a livre circulação de mercadorias.

Além disso, o argumento segundo o qual aquando da transposição de outras directivas contendo a expressão «pelo menos» (por exemplo, as Directivas 67/548, de 27 de Junho de 1967, e 73/173, de 4 de Junho de 1973, já referidas), essa expressão foi consi-

derada pelo Reino Unido como devendo ser reproduzida nos mesmos termos e foi, portanto, integrada na legislação de aplicação [por exemplo, Statutory Instruments 1978, n.° 209, artigo 6.° (4), e Statutory Instruments 1984, n.° 1244, artigo 3 (5)], não tem qualquer incidência sobre o presente processo. Segundo o Governo do Reino Unido, cada directiva deve ser interpretada tendo em conta os seus próprios termos e em função do objectivo e do grau de harmonização (total ou parcial) que impõe.

As outras directivas citadas pelas recorrentes no processo principal, durante o processo a nível nacional, são directivas que fixam de forma exaustiva as regras aplicáveis nos domínios em causa, ao passo que a directiva introduz apenas uma harmonização parcial. Essas directivas, bem como os acórdãos invocados pelas recorrentes no processo principal, indicam a interpretação que deve ser dada a certas disposições, mas não são em caso algum concludentes no que toca à questão colocada pelo órgão jurisdicional nacional no presente processo.

Finalmente, o Governo do Reino Unido admite que o regulamento britânico prevê para os fabricantes nacionais de produtos do tabaco comercializados no Reino Unido um tratamento menos favorável do que aquele que é concedido, em conformidade com a directiva, aos importadores que comercializam no Reino Unido produtos do tabaco provenientes de outros Estados-membros, embora entenda que esse tratamento não é contrário a qualquer princípio de direito comunitário, em conformidade com a jurisprudência citada pelas recorrentes no processo principal (acórdãos de 18 de Fevereiro de 1987, 98/86, n.os 9, 11 e 12, e de 12 de Dezembro de 1990, C-241/89, n.° 16, já referidos).

O Governo do Reino Unido propõe, por conseguinte, que se responda à questão colocada pelo High Court of Justice (Queen's Bench Division) nos termos seguintes:

«O artigo 3.°, n.° 3, e o artigo 4.°, n.° 4, da Directiva 89/622 devem ser interpretados no sentido de que permitem às autoridades nacionais de um Estado-membro impor aos fabricantes nacionais de cigarros exigências em matéria de superfície superiores a 4%, desde que estas regras não impeçam nem entravem a importação de cigarros provenientes de outro Estado-membro quando esses cigarros importados obedeçam às exigências em matéria de superfície impostas pelo Estado-membro de exportação por força do artigo 3.°, n.° 3, e do artigo 4.°, n.° 4, da directiva.»

3. O *Governo irlandês,* nas observações que apresentou em apoio das do Governo do Reino Unido, partilha, em substância, a posição deste último e propõe que se responda à questão prejudicial nos termos seguintes:

«As disposições nacionais que exigem que as informações 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 uma superfície maior do que a especificada na directiva são compatíveis com os artigos 3.°, n.° 3, e 4.°, n.° 4, da Directiva 89/622, desde que essa exigência se aplique de forma igual a todos os produtores nacionais e a despeito do facto de os produtos do tabaco fabricados noutro Estado-membro poderem ser vendidos em Ingla-

terra em maços apresentando advertências relativas à saúde mais reduzidas, desde que o maço apresente sempre advertências em inglês conformes às condições impostas pelo Estado-membro em que são fabricados, em conformidade com as disposições pertinentes da directiva.»

4. A *Comissão* observa, em primeiro lugar, que a harmonização das legislações prevista pelo Tratado releva de três tipos principais:

— *total:* as regras nacionais são substituídas por um conjunto de normas uniformes que os Estados-membros só podem derrogar nas circunstâncias previstas pelo direito comunitário;

— *facultativa:* os Estados-membros vêem-se impedidos de utilizar as suas regras nacionais como entraves à livre circulação de mercadorias, mas têm a possibilidade de manter regras inferiores para as mercadorias comercializadas no seu próprio território, tendo cada Estado-membro a liberdade de adoptar as normas harmonizadas ou não;

— *mínima:* os Estados-membros podem introduzir ou manter normas mais rigorosas que podem ser aplicadas a bens importados numa base não discriminatória, estabelecendo a harmonização um nível de base respeitado pelas normas nacionais. A compatibilidade de uma harmonização mínima com o Tratado pode ser assegurada por intermédio de uma abordagem diferenciada: a livre circulação dos bens é garantida na base da norma mínima fixada, sendo os Estados-membros livres de aplicar uma norma mais rigorosa apenas se a livre circulação dos bens não for entravada.

Segundo a Comissão, o artigo 100.°-A do Tratado CEE permite que a aproximação das legislações nacionais efectuada na base desse artigo seja uma harmonização total [Directiva 89/458/CEE do Conselho, de 18 de Julho de 1989, que altera, no que diz respeito às normas europeias de emissões para automóveis com motores de cilindrada inferior a 1,4 litro, a Directiva 70/220/CEE relativa à aproximação das legislações dos Estados-membros respeitantes às medidas a tomar contra a poluição do ar por emissões provenientes dos veículos a motor (JO L 226, p. 1)] sétimo considerando do preâmbulo e artigo 2.°, n.° 2, facultativa [Directiva 88/436/CEE do Conselho, de 16 de Junho de 1988, que altera a Directiva 70/220/CEE relativa à aproximação das legislações dos Estados-membros respeitantes às medidas a tomar contra a poluição do ar pelos gases provenientes dos motores de emissão comandada que equipam os veículos a motor (limitação das emissões de partículas poluentes pelos motores diesel) (JO L 214, p. 1)], e mínima [Directiva 90/314/CEE do Conselho, de 13 de Junho de 1990, relativa às viagens organizadas, férias organizadas e circuitos organizados (JO L 158, p. 59)], sétimo considerando, e artigo 4.°, n.° 2, alínea a). Cabe, portanto, ao legislador comunitário decidir se a realização do mercado interno exige que seja imposta uma harmonização total, ou se, tendo em conta a natureza dos bens e do princípio de subsidiariedade, basta estabelecer uma harmonização mínima.

A Comissão salienta, em seguida, que a Comunidade não tem competência especial em matéria de saúde pública em geral e que a directiva representa o primeiro acto legisla-

tivo comunitário no domínio em causa. Encarregada de velar pela livre circulação de bens, a Comissão não deve, todavia, comprometer os esforços dos Estados-membros no sector da saúde pública. Para esse efeito, pode ou tomar por base da sua proposta um nível de protecção elevado (artigo 100.°-A, n.° 3), estando atenta à evolução dos conhecimentos médicos (oitavo considerando da Directiva), ou velar para que a directiva deixe aos Estados-membros a liberdade de estabelecer a sua política nessa matéria, desde que seja compatível com o princípio da livre circulação de bens.

A Comissão lembra, a esse propósito, que os Estados-membros gozam (sem prejuízo das regras do Tratado) do direito incondicional de tomar medidas mais severas ao abrigo do artigo 118.°-A, por força do seu n.° 3. O facto de o artigo 100.°-A não conter qualquer cláusula de salvaguarda incondicional desse tipo não significa que uma directiva baseada no artigo 100.°-A exclua a possibilidade de os Estados-membros tomarem tais medidas, como o demonstra, nomeadamente, a Directiva 80/1107/CEE do Conselho, de 27 de Novembro de 1980, relativa à protecção dos trabalhadores contra os riscos ligados à exposição a agentes químicos, físicos e biológicos durante o trabalho (JO L 327, p. 8; EE 05 F2 p. 224), baseada no artigo 100.°

Da mesma forma, no domínio do controlo da livre circulação de armas de fogo, a Directiva 91/477/CEE do Conselho, de 18 de Junho de 1991, relativa ao controlo da aquisição e da detenção de armas (JO L 256, p. 51), que foi adoptada com base no artigo 100.°-A, estabelece certas condições mínimas que os Estados-membros devem respeitar para emitir licenças de detenção de armas de fogo no seu território (artigo 5.°), mas permite aos Estados-membros adoptar medidas mais rigorosas (artigos 3.° e 12.°, n.° 2). É, portanto, um domínio em que o legislador comunitário não julgou oportuno harmonizar totalmente as legislações nacionais, esforçando-se por conciliar os interesses da livre circulação e da segurança pública.

No que toca à directiva em causa, a Comissão considera que o seu artigo 8.°, n.° 1, torna as regras mínimas aí enunciadas compatíveis com o objectivo da livre circulação de bens, pois obriga os Estados-membros a autorizarem a venda de cigarros importados de outro Estado-membro cuja legislação seja conforme a essas regras mínimas.

Os acórdãos do Tribunal de Justiça invocados pelas recorrentes no processo principal (acórdãos de 5 de Abril de 1979, 148/78, de 14 de Outubro de 1987, 278/85, e de 23 de Novembro de 1989, C-150/88, já referidos) só seriam pertinentes se um Estado-membro solicitasse, por exemplo, ao produtor que pusesse advertências que não as enumeradas no anexo da directiva, pois devem ser estabelecidas «exclusivamente a partir das que constam do anexo». A referência aos acórdãos acima mencionados não resolve, todavia, a questão da interpretação de uma disposição de directiva destinada ao legislador nacional, expressa em termos de «pelo menos». Além disso, o presente processo não pode ser comparado com o processo Comissão/Reino Unido (acórdão de 12 de Julho de 1988, 60/86, Colect., p. 3921) porque aí o que estava em causa era uma exigência nacional, suplementar, que acrescia às previstas por uma directiva que continha uma disposição substancialmente semelhante ao artigo 8.°, n.° 1, da directiva.

A Comissão considera ainda que a perspectiva de uma harmonização mínima diferenciada adoptada pela directiva tem na sua base as preocupações que motivaram a adopção do artigo 100.°-A, n.° 4, do Tratado CEE, embora seja menos restritiva no plano da livre circulação de bens. Para a Comissão, quando a Comunidade legisla pela primeira vez num domínio que constitui objecto das «exigências importantes» referidas no artigo 100.°-A, n.° 4, é preferível que afaste a possibilidade de os Estados-membros, no quadro de uma harmonização total, invocarem o artigo 100.°-A, n.° 4, adoptando antes uma abordagem diferenciada no quadro de uma harmonização mínima, caso esta se afigure oportuna ao legislador comunitário para evitar entraves à livre circulação de bens que o recurso ao artigo 100.°-A, n.° 4, poderia criar.

No que toca à aplicação da legislação comunitária às recorrentes no processo principal, a Comissão lembra que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o artigo 30.° não fornece qualquer apoio numa situação desse tipo (acórdão de 23 de Outubro de 1986, Driancourt/Cognet, 355/85, Colect., p. 3231, n.° 10, e acórdão de 12 de Dezembro de 1990, C-241/89, já referido).

Por fim, a Comissão rejeita o argumento das recorrentes no processo principal, extraído da violação do princípio da não discriminação. Sublinha, a este propósito, que no acórdão de 30 de Outubro de 1986, 355/85, já referido, o Tribunal de Justiça observou que «um tratamento desfavorável dos produtos de fabrico nacional, relativamente aos produtos importados, ou ainda dos retalhitas que comercializam produtos de fabrico nacional, relativamente aos que vendem produtos importados, por parte de um Estado-membro, num sector não abrangido por uma regulamentação comunitária ou por uma harmonização das legislações nacionais, não se insere no âmbito de aplicação do direito comunitário».

Na opinião da Comissão, o princípio enunciado neste acórdão é aplicável no presente processo dado que as obrigações de rotulagem que excedam o mínimo de 4% exigido pela directiva não estão sujeitas a uma harmonização das legislações nacionais.

A Comissão propõe, portanto, que se responda à questão prejudicial da forma seguinte:

«O artigo 3.°, n.° 3, e o artigo 4.°, n.° 4, da Directiva 89/622 devem ser interpretados no sentido de que um Estado-membro, dando cumprimento às obrigações neles contidas, mantém a possibilidade de exigir que a informação e as advertências especificadas na directiva e impressas nos maços de cigarros vendidos no seu território cubram uma parte da superfície correspondente maior do que o mínimo imposto pelos referidos artigos, desde que o Estado-membro autorize a venda no seu território de maços de cigarros importados de outros Estados-membros e que estejam em conformidade com as exigências mínimas enunciadas nos mencionados artigos.»

J. C Moitinho de Almeida

Juiz-relator