Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

18 de dezembro de 2025*

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Saúde pública — Produtos de tabaco aquecido — Retirada de certas isenções — Diretiva delegada (UE) 2022/2100 — Recurso de anulação — Legitimidade ativa — Artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE — Requisito segundo o qual o ato impugnado deve dizer individualmente respeito ao recorrente — Círculo restrito de operadores económicos — Obrigações de comunicação e de notificação — Autorização de comercialização»

No processo C-731/23 P,

que tem por objeto um recurso de um Despacho do Tribunal Geral nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, interposto em 29 de novembro de 2023,

Nicoventures Trading Limited, com sede em Londres (Reino Unido),

British American Tobacco (Germany) GmbH, com sede em Hamburgo (Alemanha),

British American Tobacco Italia SpA (BAT Italia), com sede em Roma (Itália),

British American Tobacco Polska Trading sp. z o.o., com sede em Varsóvia (Polónia),

British American Tobacco España, S. A., com sede em Madrid (Espanha),

P.J. Carroll & Company Limited, com sede em Dublim (Irlanda),

representadas por M. Schonberg e L. Van den Hende, advocaten,

recorrentes,

sendo as outras partes no processo:

Comissão Europeia, representada por F. van Schaik e H. van Vliet, na qualidade de agentes,

demandada em primeira instância,

apoiada por:

República Francesa, representada por M. de Lisi, B. Fodda e B. Travard, na qualidade de agentes,

interveniente no presente recurso,

* Língua do processo: inglês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: K. Jürimäe (relatora), presidente de secção, K. Lenaerts, presidente do Tribunal de Justiça, exercendo funções de juiz da Segunda Secção, F. Schalin, M. Gavalec e Z. Csehi, juízes,

advogado-geral: N. Emiliou,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 12 de junho de 2025,

profere o presente

Acórdão

1 Por meio do presente recurso, a Nicoventures Trading Limited, a British American Tobacco (Germany) GmbH, a British American Tobacco Italia SpA (BAT Italia), a British American Tobacco Polska Trading sp. z o.o., a British American Tobacco España, S. A., e a P.J. Carroll & Company Limited pedem a anulação do Despacho do Tribunal Geral da União Europeia, de 20 de setembro de 2023, Nicoventures Trading e o./Comissão (T-706/22, a seguir «despacho recorrido», EU:T:2023:579), que julgou inadmissível o seu recurso de anulação da Diretiva Delegada (UE) 2022/2100 da Comissão, de 29 de junho de 2022, que altera a Diretiva 2014/40/UE do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito à retirada de certas isenções aplicáveis aos produtos de tabaco aquecido (JO 2022, L 283, p. 4; a seguir «diretiva delegada»).

Quadro jurídico

Diretiva 2014/40/UE

2 A Diretiva 2014/40/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros no que respeita ao fabrico, apresentação e venda de produtos do tabaco e produtos afins e que revoga a Diretiva 2001/37/CE (JO 2014, L 127, p. 1), define as regras da comercialização de produtos do tabaco.

3 Nos termos do artigo 2.º desta diretiva, sob a epígrafe «Definições»:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

[…]

18) “Ingrediente”, tabaco, um aditivo, bem como qualquer substância ou elemento presente num produto do tabaco acabado ou num produto afim, incluindo papel, filtro, tintas, cápsulas e adesivos;

[…]

25) “Aroma distintivo”, um odor ou sabor claramente percetível 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;

[…]

28) “Alteração substancial das circunstâncias”, um aumento dos volumes de vendas por categoria de produto de pelo menos 10 %, em pelo menos cinco Estados-Membros, apurado com base em dados de vendas transmitidos nos termos do artigo 5.º, n.º 8, ou um aumento da prevalência de uso no grupo de consumidores com menos de 25 anos de idade, de pelo menos cinco pontos percentuais em pelo menos cinco Estados-Membros para a respetiva categoria de produtos, apurado com base no relatório especial Eurobarómetro 385 de maio de 2012 ou em estudos de prevalência equivalentes; em todo o caso, considera-se que uma alteração substancial das circunstâncias não ocorreu se o volume de vendas da categoria de produtos a nível retalhista não exceder 2,5 % do total das vendas de produtos do tabaco a nível da União [Europeia];

[…]»

4 O artigo 5.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Comunicação de ingredientes e emissões», dispõe:

«1. Os Estados-Membros exigem aos fabricantes e importadores de produtos do tabaco que apresentem às respetivas autoridades competentes as seguintes informações, por marca e por tipo:

a) Uma lista de todos os ingredientes, e respetivas quantidades, utilizados no fabrico dos produtos do tabaco, por ordem decrescente do peso de cada ingrediente incluído nos produtos do tabaco;

[…]

Para os produtos do tabaco novos ou modificados, a informação exigida ao abrigo do presente artigo deve ser apresentada antes da comercialização desses produtos.

[…]

6. Os Estados-Membros exigem que os fabricantes e importadores apresentem estudos internos e externos de que disponham sobre o mercado e as preferências de vários grupos de consumidores, incluindo os jovens e os atuais fumadores, relativamente a ingredientes e emissões, bem como resumos de quaisquer estudos de mercado que levem a cabo ao lançar novos produtos. Os Estados-Membros exigem também que os fabricantes e importadores comuniquem os volumes de vendas por marca e por tipo, expresso em número de cigarros/cigarrilhas/charutos ou em quilogramas e por Estado-Membro, numa base anual a partir de 1 de janeiro de 2015. Os Estados-Membros apresentam outros dados de que disponham sobre o volume de vendas.

7. Todos os dados e informações a apresentar aos e pelos Estados-Membros ao abrigo do presente artigo e do artigo 6.º são comunicados em formato eletrónico. Os Estados-Membros conservam eletronicamente a informação e asseguram que a Comissão [Europeia] e outros Estados-Membros têm acesso a esta informação para efeitos de aplicação da presente diretiva. […]»

5 Nos termos do artigo 7.º da Diretiva 2014/40, sob a epígrafe «Regulamentação dos ingredientes»:

«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.

[…]

12. Os produtos do tabaco que não sejam cigarros e tabaco de enrolar são isentos das proibições previstas nos n.os 1 e 7. A Comissão adota atos delegados, nos termos do artigo 27.º, para retirar essa isenção para uma determinada categoria de produtos caso se verifique uma alteração substancial das circunstâncias, tal como estabelecido num relatório da Comissão.

[…]»

6 O artigo 9.º desta diretiva diz respeito à advertência geral e à mensagem informativa que devem figurar nas embalagens individuais e nas embalagens exteriores dos produtos do tabaco para fumar. O artigo 10.º da referida diretiva especifica, por sua vez, as obrigações relativas às advertências de saúde que devem ser mencionadas em cada embalagem individual e cada embalagem exterior desses produtos.

7 Nos termos do artigo 11.º da Diretiva 2014/40, sob a epígrafe «Rotulagem dos produtos do tabaco para fumar, com exceção dos cigarros, do tabaco de enrolar e do tabaco para cachimbo de água»:

«1. Os Estados-Membros podem isentar os produtos do tabaco para fumar, com exceção dos cigarros, do tabaco de enrolar e do tabaco para cachimbo de água, da obrigação de ostentar a mensagem informativa prevista no artigo 9.º, n.º 2, e as advertências de saúde combinadas previstas no artigo 10.º […]

[…]

6. A Comissão adota atos delegados, nos termos do artigo 27.º, para retirar a possibilidade de conceder isenções a qualquer das categorias de produtos referidas no n.º 1, caso se verifique uma alteração substancial das circunstâncias, estabelecida num relatório da Comissão, para essa categoria de produtos.»

8 O artigo 19.º desta diretiva, sob a epígrafe «Notificação de novos produtos do tabaco», prevê:

«1. Os Estados-Membros exigem que os fabricantes e importadores de novos produtos do tabaco notifiquem às autoridades competentes dos Estados-Membros qualquer novo produto do tabaco que pretendam comercializar nos mercados nacionais em questão. A notificação é apresentada em formato eletrónico seis meses antes da comercialização em causa. A notificação é acompanhada

por uma descrição pormenorizada do novo produto do tabaco em questão bem como pelas instruções de uso e as informações relativas a ingredientes e emissões, nos termos do artigo 5.º […]

2. […] Os Estados-Membros facultam à Comissão todas as informações recebidas ao abrigo do presente artigo.

3. Os Estados-Membros podem introduzir um sistema de autorização de novos produtos do tabaco. […]

[…]»

Diretiva delegada

9 O artigo 1.º da diretiva delegada dispõe:

«A Diretiva [2014/40] é alterada do seguinte modo:

1) O artigo 7.º, n.º 12, passa a ter a seguinte redação:

"12. Os produtos do tabaco que não sejam cigarros, tabaco de enrolar e produtos de tabaco aquecido são isentos das proibições previstas nos n.os 1 e 7. A Comissão adota atos delegados, nos termos do artigo 27.º, para retirar essa isenção para uma determinada categoria de produtos caso se verifique uma alteração substancial das circunstâncias, tal como estabelecido num relatório da Comissão.

Para efeitos do primeiro parágrafo, entende-se por 'produto de tabaco aquecido' um novo produto do tabaco que é aquecido para produzir uma emissão contendo nicotina e outros produtos químicos, a qual é em seguida inalada pelo(s) utilizador(es), e que, em função das suas características, é um produto do tabaco sem combustão ou um produto do tabaco para fumar.".

2) O artigo 11.º é alterado do seguinte modo:
   a) O título passa a ter a seguinte redação:

   "Artigo 11.º

   Rotulagem dos produtos do tabaco para fumar, com exceção dos cigarros, do tabaco de enrolar, do tabaco para cachimbo de água e dos produtos de tabaco aquecido";
   b) No n.º 1, o primeiro parágrafo passa a ter a seguinte redação:

   "Os Estados-Membros podem isentar os produtos do tabaco para fumar, com exceção dos cigarros, do tabaco de enrolar, do tabaco para cachimbo de água e dos produtos de tabaco aquecido, tal como definidos no artigo 7.º, n.º 12, segundo parágrafo, da obrigação de ostentar a mensagem informativa prevista no artigo 9.º, n.º 2, e as advertências de saúde combinadas previstas no artigo 10.º Nesse caso, e para além da advertência geral prevista no artigo 9.º, n.º 1, cada embalagem individual e cada embalagem exterior desses produtos ostenta uma das advertências em texto enumeradas no anexo I. A advertência geral prevista no artigo 9.º, n.º 1, inclui uma referência aos serviços de apoio a deixar de fumar referidos no artigo 10.º, n.º 1, alínea b).".»

Antecedentes do litígio

10 Os antecedentes do litígio encontram-se descritos nos n.os 2 a 6 do despacho recorrido. Para efeitos do presente recurso, podem ser resumidos do seguinte modo.

11 O grupo British American Tobacco (a seguir «grupo BAT»), ao qual as recorrentes pertencem, fabrica e comercializa produtos do tabaco, incluindo produtos de tabaco aquecido. Uma das recorrentes, a Nicoventures Trading, foi criada no decurso do ano de 2011 no grupo BAT para se concentrar exclusivamente no desenvolvimento e na comercialização de produtos inovadores não combustíveis, entre os quais figuram os produtos de tabaco aquecido. A Nicoventures Trading vende os produtos de tabaco aquecido do grupo BAT a outras sociedades do grupo, incluindo às restantes recorrentes. Estas últimas asseguram ou têm a intenção de assegurar a distribuição dos produtos da Nicoventures Trading nos mercados de catorze Estados-Membros.

12 Em 15 de junho de 2022, a Comissão publicou um relatório sobre o estabelecimento de uma alteração substancial das circunstâncias relativamente aos produtos de tabaco aquecido, em conformidade com a Diretiva 2014/40.

13 Na sequência deste relatório, a Comissão adotou, com base no artigo 7.º, n.º 12, e no artigo 11.º, n.º 6, da Diretiva 2014/40, a diretiva delegada. A partir de 23 de outubro de 2023, data em que os Estados-Membros deviam aplicar as medidas necessárias para dar cumprimento à diretiva delegada, os produtos de tabaco aquecido deixam de estar isentos das proibições relativas aos aromas previstas no artigo 7.º, n.os 1 e 7, da Diretiva 2014/40. Além disso, a partir dessa mesma data, os produtos de tabaco aquecido para fumar não proibidos estão sujeitos às mesmas restrições de ostentação nas embalagens que os outros produtos do tabaco para fumar não isentos.

Tramitação processual no Tribunal Geral e despacho recorrido

14 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 16 de novembro de 2022, as recorrentes interpuseram recurso de anulação da diretiva delegada.

15 Por considerar que a diretiva delegada não dizia direta nem individualmente respeito às recorrentes, na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, a Comissão suscitou uma exceção de inadmissibilidade em 17 de janeiro de 2023.

16 Por meio do despacho recorrido, o Tribunal Geral julgou procedente esta exceção de inadmissibilidade e julgou o recurso inadmissível.

17 O Tribunal Geral constatou, antes de mais, nos n.os 13 e 14 desse despacho, que a diretiva delegada é um ato regulamentar, na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, que, no seu artigo 2.º, prevê medidas de execução, isto é, medidas de transposição cuja adoção incumbe aos Estados-Membros. O Tribunal Geral deduziu assim que o recurso de anulação não se enquadrava na terceira hipótese prevista no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, ou seja, a de que qualquer pessoa pode interpor recurso contra os atos regulamentares que lhe digam diretamente respeito e não necessitem de medidas de execução. Concluiu também que, não sendo as recorrentes as destinatárias da diretiva delegada, o recurso de anulação não podia ser abrangido pela primeira hipótese prevista nessa disposição, segundo a qual qualquer pessoa pode

interpor recurso dos atos de que seja destinatária. Por conseguinte, o Tribunal Geral considerou que havia que examinar se as recorrentes estavam abrangidas pela segunda hipótese prevista na referida disposição, isto é, se a diretiva delegada lhes diz direta e individualmente respeito.

18 No que respeita ao requisito segundo o qual o ato impugnado deve dizer diretamente respeito ao recorrente, o Tribunal Geral declarou, nos n.os 24, 26 e 28 do despacho recorrido, após ter recordado a jurisprudência relevante do Tribunal de Justiça, que os operadores que, como as recorrentes, comercializam ou têm a intenção de comercializar produtos de tabaco aquecido com um aroma distintivo são afetados na sua situação jurídica pela diretiva delegada, uma vez que, na sequência da sua adoção, essa comercialização se tornará ilícita. Estes operadores terão também a obrigação de mencionar nas embalagens dos produtos de tabaco aquecido para fumar não proibidos as mesmas advertências de saúde que as que devem constar de outros produtos do tabaco para fumar.

19 Assim, as recorrentes estão sujeitas à proibição de comercializar produtos de tabaco aquecido com um aroma distintivo e a obrigações que decorrem diretamente da diretiva delegada, independentemente do facto de esta diretiva necessitar de medidas de execução, isto é, medidas de transposição que incumbe aos Estados-Membros adotar. Com efeito, no presente caso, as medidas de transposição previstas pela referida diretiva apenas são necessárias para a plena aplicação das referidas proibições e obrigações nos direitos dos Estados-Membros, sem que estes disponham de um poder de apreciação autónomo, uma vez que a diretiva delegada não deixa nenhuma margem de apreciação aos Estados-Membros relativamente a estas proibições e obrigações.

20 Por conseguinte, o Tribunal Geral declarou que se devia considerar que esta diretiva dizia diretamente respeito às recorrentes e que nenhum dos argumentos apresentados pela Comissão podia pôr em causa estas apreciações.

21 No que respeita ao requisito segundo o qual o ato impugnado deve dizer individualmente respeito ao recorrente, o Tribunal Geral recordou, antes de mais, no n.º 36 do despacho recorrido, baseando-se nomeadamente no Acórdão de 15 de julho de 1963, Plaumann/Comissão (25/62, EU:C:1963:17), que os atos de alcance geral podem dizer individualmente respeito a certas pessoas singulares ou coletivas, revestindo assim um caráter decisório a seu respeito, quando nomeadamente esses atos as afetem em razão de certas qualidades que lhes são específicas ou de uma situação de facto que as caracteriza em relação a qualquer outra pessoa, individualizando-as, por isso, de modo análogo ao do destinatário.

22 Referindo-se ao n.º 18 do Acórdão de 18 de maio de 1994, Codorniu/Conselho (C-309/89, EU:C:1994:197), o Tribunal Geral especificou, no n.º 37 do despacho recorrido, que o alcance geral e, portanto, a natureza normativa de um ato não são postos em causa pela possibilidade de se determinar, com maior ou menor precisão, o número ou mesmo a identidade dos sujeitos de direito a que o ato se aplica num dado momento, desde que se comprove que essa aplicação se efetua em virtude de uma situação objetiva, de direito ou de facto, definida pelo ato em relação com a finalidade deste.

23 Em seguida, o Tribunal Geral examinou os argumentos apresentados pelas recorrentes para demonstrar que a diretiva delegada lhes dizia individualmente respeito.

24 Primeiro, o Tribunal Geral considerou, no n.º 45 do despacho recorrido, que a mera circunstância de os operadores que procederam a uma comunicação ou notificação, respetivamente previstas nos artigos 5.º e 19.º da Diretiva 2014/40, ou que detinham uma autorização, ao abrigo de um sistema instituído nos termos do artigo 19.º, n.º 3, desta diretiva, serem identificáveis no momento da adoção da diretiva delegada não basta para demonstrar que a mesma lhes diz individualmente respeito quando esta diretiva delegada se aplica por força de considerações gerais e abstratas. Segundo o Tribunal Geral, a Comissão não está obrigada a ter particularmente em conta a sua situação quando da adoção da diretiva delegada.

25 Segundo, o Tribunal Geral rejeitou, no n.º 46 do despacho recorrido, o argumento relativo ao reduzido número de empresas afetadas pela diretiva delegada, uma vez que o número de pessoas singulares ou coletivas afetadas por esse ato não era determinante a este respeito.

26 Terceiro, no n.º 47 do despacho recorrido, o Tribunal Geral admitiu que a proibição absoluta de comercializar produtos de tabaco aquecido com aromas distintivos, que resulta da diretiva delegada, terá necessariamente por efeito pôr em causa as autorizações relativas à comercialização desses produtos do tabaco detidas por algumas das recorrentes. Todavia, considerou, nos n.ºs 47 e 49 do despacho recorrido, que não se pode considerar que essas autorizações, concedidas sem exclusividade, caracterizam e individualizam a posição dos seus titulares relativamente a esta diretiva como se fossem os seus destinatários. Além disso, segundo o Tribunal Geral, as referidas autorizações não conferem aos seus titulares direitos comparáveis àqueles de que gozavam as recorrentes nos processos que deram origem aos Acórdãos de 17 de janeiro de 1985, Piraiki-Patraiki e o./Comissão (11/82, EU:C:1985:18); de 18 de maio de 1994, Codorniu/Conselho (C-309/89, EU:C:1994:197); de 13 de março de 2008, Comissão/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159), e de 27 de fevereiro de 2014, Stichting Woonpunt e o./Comissão (C-132/12 P, EU:C:2014:100).

27 Quarto, o Tribunal Geral considerou, no n.º 51 do despacho recorrido, que o facto de os fabricantes e os importadores de produtos de tabaco aquecido com um aroma distintivo não se encontrarem, à luz da diretiva delegada, na mesma situação que as indústrias situadas a montante e a jusante da cadeia de produção e de distribuição dos produtos em causa é irrelevante no que respeita à questão de saber se as recorrentes pertencem a um círculo restrito. Com efeito, para estabelecer que a diretiva delegada lhes diz individualmente respeito, as recorrentes não têm de demonstrar que são afetadas de forma diferente daquela em que são afetados outros operadores, mas que lhes diz respeito devido a uma qualidade ou situação de facto que lhes é própria e as distingue à semelhança do destinatário de uma decisão.

28 No n.º 52 do despacho recorrido, o Tribunal Geral deduziu de todas estas considerações que as autorizações, as comunicações e as notificações invocadas pelas recorrentes não permitem demonstrar que a diretiva delegada lhes diz individualmente respeito.

29 Nos n.ºs 54 e 55 do despacho recorrido, o Tribunal Geral, em resposta à argumentação das recorrentes segundo a qual esta diretiva lesa substancialmente a sua posição concorrencial, declarou, por um lado, que não basta que certos operadores sejam economicamente mais afetados por um ato de alcance geral do que outros para que sejam individualizados em relação a esses outros operadores, uma vez que a aplicação desse ato se efetua em virtude de uma situação objetivamente determinada. Por outro, a mera circunstância de uma pessoa singular ou coletiva poder perder uma fonte significativa de rendimentos em razão de uma nova regulamentação não prova que esta se encontra numa situação específica e não basta para demonstrar que essa regulamentação a visa individualmente, sendo responsabilidade dessa pessoa fazer prova da

existência de circunstâncias que permitam considerar que o prejuízo alegadamente sofrido é suscetível de a individualizar em relação a qualquer outro operador económico abrangido pela referida regulamentação da mesma forma que ela.

30 Por conseguinte, o Tribunal Geral declarou que não procede a alegação das recorrentes de que a diretiva delegada lhes dizia individualmente respeito e que, portanto, o recurso devia ser julgado inadmissível.

Pedidos das partes e tramitação processual no Tribunal de Justiça

31 Com o presente recurso, as recorrentes concluem pedindo ao Tribunal de Justiça que se digne:

– anular o despacho recorrido;

– se o Tribunal de Justiça considerar que a fase do processo o permite, julgar improcedente a exceção de inadmissibilidade, dar provimento ao recurso em primeira instância e remeter o processo ao Tribunal Geral para que este se pronuncie quanto ao seu mérito, e

– condenar a Comissão nas despesas, incluindo nas despesas efetuadas no Tribunal Geral.

32 A Comissão conclui pedindo ao Tribunal de Justiça que se digne:

– negar provimento ao recurso, e

– condenar as recorrentes nas despesas.

33 Por Despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 25 de abril de 2024, Nicoventures Trading e o./Comissão (C-731/23 P, EU:C:2024:380), a República Francesa foi admitida a intervir em apoio dos pedidos da Comissão. Pede ao Tribunal de Justiça que negue provimento ao recurso na sua totalidade e que confirme, assim, a inadmissibilidade do recurso.

Quanto ao recurso

34 Em apoio do seu recurso, as recorrentes invocam um único fundamento relativo a erros de direito cometidos pelo Tribunal Geral na aplicação, à sua situação, do requisito segundo a qual o ato impugnado deve dizer individualmente respeito ao recorrente. Este fundamento articula-se em duas partes distintas, relativas a erros de direito que viciam, respetivamente, o exame dos elementos invocados pelas recorrentes para demonstrar que a diretiva delegada lhes dizia individualmente respeito e a apreciação do critério jurídico da «afetação substancial da posição no mercado».

Quanto à primeira parte do fundamento único

Argumentos das partes

35 A primeira parte do fundamento único tem por objeto os n.os 45 a 52 do despacho recorrido. As recorrentes acusam o Tribunal Geral de ter cometido um erro de direito na apreciação da importância jurídica dos elementos que tinham invocado perante si e ao ter declarado que esses elementos eram insuficientes para demonstrar que a diretiva delegada lhes dizia individualmente respeito.

36 O Tribunal Geral cometeu, assim, um erro de direito quando apreciou cada um dos referidos elementos separada e individualmente e quando examinou se cada um deles era, em si mesmo, suficiente para demonstrar que a diretiva delegada dizia individualmente respeito às recorrentes. Essa abordagem não é conforme com a jurisprudência que exige a identificação do «conjunto de elementos» ou «um conjunto de elementos factuais e jurídicos» suscetíveis de individualizar o recorrente.

37 Em primeiro lugar, contrariamente ao que o Tribunal Geral declarou no n.º 45 do despacho recorrido, o facto de, graças às comunicações e às notificações de produtos feitas ao abrigo, respetivamente, do artigo 5.º e do artigo 19.º, n.º 1, da Diretiva 2014/40, as recorrentes serem identificáveis pela Comissão no momento da adoção da diretiva delegada é relevante.

38 Em segundo lugar, as recorrentes criticam o n.º 46 do despacho recorrido pelo facto de resultar da jurisprudência recente que a importância da posição do recorrente no mercado, embora não seja por si só suficiente para demonstrar que o ato impugnado lhe diz individualmente respeito, é, no entanto, relevante dado que faz parte de um conjunto de elementos constitutivos de uma situação particular que caracteriza esse recorrente. Ora, é o que sucede no presente caso, tendo em conta a importância da posição do grupo BAT no mercado da União no que respeita aos produtos de tabaco aquecido.

39 Além disso, a conclusão do Tribunal Geral, no n.º 51 do despacho recorrido, segundo a qual os fabricantes dos produtos de tabaco aquecido não podem ser distinguidos dos outros operadores que intervêm na cadeia de produção e de distribuição dos produtos em causa não tem fundamento jurídico. O facto de um ato poder também afetar outros operadores não significa que não possa dizer individualmente respeito a um operador que é diretamente afetado de modo significativo.

40 No presente caso, uma distinção entre os diferentes operadores que intervêm na cadeia de produção e de distribuição dos produtos em causa é operada pelo sistema de notificação estabelecido nos termos do artigo 5.º e do artigo 19.º, n.º 1, da Diretiva 2014/40. Este sistema exige apenas que a notificação seja efetuada pelo fabricante ou pelo importador do produto em causa e não por um operador situado a jusante ou a montante da cadeia de abastecimento. A existência de outro fabricante ou produtor não pode ser invocada a este respeito para excluir o facto de a diretiva delegada dizer individualmente respeito às recorrentes.

41 Em terceiro lugar, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito, nos n.os 47 a 50 do despacho recorrido, ao não ter atribuído importância suficiente às autorizações de comercialização obtidas por algumas das recorrentes antes da adoção da diretiva delegada.

42 A este respeito, primeiro, as recorrentes alegam que é errado afirmar que a diretiva delegada produz os mesmos efeitos sobre todos os operadores, quer estes detenham ou não uma autorização de comercialização, uma vez que aqueles que a detêm, contrariamente aos outros, a perderão. Segundo, os direitos preexistentes à adoção desta diretiva não devem necessariamente ser exclusivos para se considerar que a referida diretiva diz individualmente respeito às recorrentes, na aceção dos Acórdãos de 13 de março de 2008, Comissão/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159), e de 27 de fevereiro de 2014, Stichting Woonpunt e o./Comissão (C-132/12 P, EU:C:2014:100). Terceiro, não é necessário que esses direitos preexistentes sejam «indefinidamente adquiridos» para serem relevantes a este respeito.

43 A Comissão sustenta que a primeira parte do fundamento único é improcedente.

44 O facto de o Tribunal Geral ter examinado de forma sistemática e estruturada os argumentos invocados em primeira instância não significa que não tenha tido em conta o «conjunto de elementos» exigido pela jurisprudência invocada pelas recorrentes. A Comissão também contesta a ideia de que, se o Tribunal de Primeira Instância tivesse seguido a abordagem invocada pelas recorrentes, teria concluído que estas eram individualmente afetadas, uma vez que cada elemento por elas invocado é manifestamente relevante e importante.

45 A título preliminar, a Comissão acusa as recorrentes de criarem a impressão de que se basearam num grande número de elementos que deveriam ter sido apreciados conjuntamente pelo Tribunal Geral. Ora, com os argumentos apresentados na petição em primeira instância, as recorrentes limitam-se essencialmente a sustentar que têm um estatuto especial. Por um lado, estas formam um círculo fechado de operadores económicos, identificáveis e efetivamente identificados quando da adoção da diretiva delegada devido às comunicações e às notificações feitas nos termos, respetivamente, dos artigos 5.º e 19.º da Diretiva 2014/40. Por outro, a diretiva delegada é suscetível de afetar substancialmente a sua posição no mercado. Segundo a Comissão, o Tribunal Geral explicou de forma convincente as razões pelas quais estes dois argumentos não permitem demonstrar que a diretiva delegada diz individualmente respeito às recorrentes.

46 No que respeita ao primeiro argumento, foi com razão que o Tribunal Geral indicou, no n.º 43 do despacho recorrido, que os requisitos previstos nos artigos 5.º e 19.º da Diretiva 2014/40 são gerais, abstratos e aplicáveis a todos os operadores que comercializam, ou têm a intenção de comercializar, um produto do tabaco. Não se pode considerar que estas exigências caracterizam e individualizam a posição dos titulares de autorizações relativamente à diretiva delegada como se fossem os seus destinatários.

47 Neste contexto, primeiro, os argumentos das recorrentes relativos ao caráter identificável de um grupo fechado de operadores económicos quando da adoção da diretiva delegada são inoperantes.

48 Segundo, a Comissão considera que as recorrentes desvirtuam o conteúdo do n.º 46 do despacho recorrido, uma vez que, ao contrário do que alegam, o Tribunal Geral se referiu, nesse número, não à quota de mercado das recorrentes, mas ao número de empresas afetadas pela diretiva delegada. Ora, estes dois critérios são diferentes e irrelevantes para determinar se esta diretiva diz individualmente respeito às recorrentes.

49 As recorrentes desvirtuam também o n.º 51 do despacho recorrido uma vez que, ao contrário do que sustentam, o Tribunal Geral não afirmou que os fabricantes de produtos de tabaco aquecido não podem ser distinguidos dos outros operadores que intervêm na cadeia de distribuição ou de abastecimento dos produtos em causa.

50 O argumento das recorrentes segundo o qual a existência de outro fabricante ou produtor não pode ser invocada para excluir o facto de a diretiva delegada dizer individualmente respeito às recorrentes é inoperante, uma vez que o Tribunal Geral não se baseou nessa constatação no despacho recorrido.

51 Terceiro, o argumento segundo o qual o Tribunal Geral, nos n.os 47 a 50 do despacho recorrido, não atribuiu suficiente importância às autorizações de comercialização detidas pelas recorrentes deve ser rejeitado.

52 Por um lado, o Tribunal Geral não declarou que a diretiva delegada produz os mesmos efeitos para todos os operadores. A argumentação através da qual as recorrentes sustentam o contrário é, portanto, inoperante. Por outro, a jurisprudência invocada pelas recorrentes em apoio deste argumento não é relevante. Assim, o Acórdão de 13 de março de 2008, Comissão/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159), diz respeito a um recurso de um ato de alcance geral interposto por pessoas que detinham direitos adquiridos, ao passo que o Acórdão de 27 de fevereiro de 2014, Stichting Woonpunt e o./Comissão (C-132/12 P, EU:C:2014:100), é um exemplo de recurso interposto por pessoas coletivas contra um ato que põe em causa uma decisão da Comissão relativa a um regime de auxílios de Estado de que eram beneficiárias.

53 Por conseguinte, o Tribunal Geral não cometeu um erro de direito quando declarou, no n.º 47 do despacho recorrido, que as autorizações em causa não conferiam aos seus titulares direitos comparáveis àqueles de que gozavam as recorrentes nos processos mencionados no número anterior do presente acórdão. No presente caso, a alegada consequência da diretiva delegada só pode consistir num «lucro cessante», no sentido de falsas expectativas, isto é, numa perda de oportunidade que teria sido oferecida a qualquer pessoa interessada na produção ou no comércio de produtos de tabaco aquecido.

54 A República Francesa subscreve todos os argumentos da Comissão. Acrescenta que a diretiva delegada se aplica a todos os operadores devidamente autorizados a comercializar produtos de tabaco aquecido, incluindo os concorrentes das recorrentes. Por outro lado, é natural que um mercado emergente seja inicialmente dominado por um pequeno número de operadores. Todavia, tal não permite concluir que as recorrentes, enquanto operadores que se distinguem apenas pela sua chegada precoce ao mercado, se encontram numa situação específica, pelo que a diretiva delegada as individualiza de modo análogo a um destinatário desta.

Apreciação do Tribunal de Justiça

55 A primeira parte do fundamento único é relativa a erros de direito cometidos pelo Tribunal Geral na sua apreciação dos elementos apresentados pelas recorrentes para demonstrar que pertencem a uma categoria fechada de operadores económicos identificados ou identificáveis quando da adoção da diretiva delegada e que, por conseguinte, esta lhes diz individualmente respeito, na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE.

56 Os argumentos desenvolvidos pelas recorrentes dizem respeito, em especial, aos n.os 45 a 52 do despacho recorrido, nos quais o Tribunal Geral examinou se, por um lado, as comunicações e as notificações feitas nos termos, respetivamente, dos artigos 5.º e 19.º da Diretiva 2014/40 e, por outro, a detenção de autorizações de comercialização obtidas nos Estados-Membros que instituíram um sistema de autorização com base no artigo 19.º, n.º 3, desta diretiva eram suficientes para as individualizar de modo análogo à do destinatário de uma decisão.

57 A este respeito, resulta de jurisprudência constante que os sujeitos que não sejam destinatários de uma decisão só podem alegar que esta lhes diz individualmente respeito se a mesma os afetar em razão de determinadas qualidades que lhes são específicas ou de uma situação de facto que os caracterize relativamente a qualquer outra pessoa, individualizando-os, por isso, de modo análogo ao do destinatário dessa decisão (v., nomeadamente, Acórdãos de 15 de julho de 1963, Plaumann/Comissão, 25/62, EU:C:1963:17, p. 223; de 17 de setembro de 2015, Mory e o./Comissão, C-33/14 P, EU:C:2015:609, n.º 93, e de 31 de janeiro de 2023, Comissão/Braesch e o., C-284/21 P, EU:C:2023:58, n.º 51).

58 Neste contexto, a possibilidade de determinar, com maior ou menor precisão, o número ou mesmo a identidade dos sujeitos de direito aos quais se aplica um ato não implica de modo nenhum que se deva considerar que esse ato lhes diz individualmente respeito, desde que essa aplicação seja efetuada devido a uma situação objetiva de direito ou de facto definida pelo referido ato (Acórdãos de 16 de março de 1978, Unicme e o./Conselho, 123/77, EU:C:1978:73, n.º 16; de 22 de novembro de 2001, Antillean Rice Mills/Conselho, C-451/98, EU:C:2001:622, n.º 52, e de 12 de julho de 2022, Nord Stream 2/Parlamento e Conselho, C-348/20 P, EU:C:2022:548, n.º 157).

59 No entanto, resulta também de jurisprudência constante que, quando um ato afeta um grupo de pessoas que estavam identificadas ou eram identificáveis no momento em que esse ato foi adotado, e em função de critérios próprios aos membros desse grupo, o referido ato pode dizer individualmente respeito a essas pessoas, na medida em que fazem parte de um círculo restrito de operadores económicos (v., neste sentido, Acórdãos de 17 de janeiro de 1985, Piraiki-Patraiki e o./Comissão, 11/82, EU:C:1985:18, n.º 31; de 22 de junho de 2006, Bélgica e Forum 187/Comissão, C-182/03 e C-217/03, EU:C:2006:416, n.º 60; de 13 de março de 2008, Comissão/Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, n.º 71, e de 12 de julho de 2022, Nord Stream 2/Parlamento e Conselho, C-348/20 P, EU:C:2022:548, n.º 158). Tal pode ser o caso, designadamente, quando o ato altere os direitos adquiridos pelo particular antes da sua adoção (Acórdãos de 13 de março de 2008, Comissão/Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, n.º 72, e de 27 de fevereiro de 2014, Stichting Woonpunt e o./Comissão, C-132/12 P, EU:C:2014:100, n.º 59).

60 Assim, para ser individualmente afetado enquanto membro de um círculo restrito de pessoas, é necessário, por um lado, que o recorrente demonstre que estava identificado ou, pelo menos, suscetível de o ser, no momento da adoção do ato impugnado, pelo autor desse ato, com base em informações suficientemente precisas que esse autor estava em condições de recolher (v., neste sentido, Acórdão de 17 de janeiro de 1985, Piraiki-Patraiki e o./Comissão, 11/82, EU:C:1985:18, n.º 31), e, por outro, que este recorrente apresente características específicas em relação às outras pessoas às quais o referido ato é aplicável.

61 No caso em apreço, a diretiva delegada tem por efeito, primeiro, proibir a comercialização de produtos de tabaco aquecido com aromas distintivos e dos que contêm aroma num dos seus componentes e, segundo, sujeitar os produtos de tabaco aquecido para fumar às mesmas obrigações de rotulagem que os cigarros, o tabaco de enrolar e o tabaco para cachimbo de água.

62 Daqui resulta que, como declarou o Tribunal Geral nos n.os 28 e 30 do despacho recorrido, a partir de 23 de outubro de 2023, data em que as disposições deviam ter sido adotadas pelos Estados-Membros para dar cumprimento à diretiva delegada e começaram a ser aplicadas, essa

comercialização tornou-se ilícita. Daqui resulta que as recorrentes que comercializavam produtos de tabaco aquecido com aromas distintivos ou aromas num dos seus componentes foram privadas da possibilidade de comercializar esses produtos a partir dessa data.

63 Além disso, a diretiva delegada teve também por efeito alterar, a partir de 23 de outubro de 2023, o regime no âmbito do qual as recorrentes podiam, até essa data, comercializar os seus produtos de tabaco aquecido, tornando as condições de exercício das suas atividades menos favoráveis do que anteriormente, devido nomeadamente às novas obrigações de rotulagem que passaram a impor-se a estes produtos.

64 Ora, por um lado, como salientou, em substância, o advogado-geral nos n.os 163 e 164 das suas conclusões, este novo regime é a consequência de uma «alteração substancial das circunstâncias», na aceção do artigo 2.º, ponto 28, da Diretiva 2014/40, que foi constatada pela Comissão, em conformidade com esta disposição, com base no volume de vendas dos produtos em causa declarado pelos fabricantes e pelos importadores, em cumprimento da obrigação enunciada no artigo 5.º, n.º 6, desta diretiva.

65 Por outro lado, dado que os produtos de tabaco aquecido são novos produtos do tabaco, a sua comercialização pelas recorrentes foi necessariamente precedida, em aplicação do artigo 5.º e do artigo 19.º, n.º 1, da referida diretiva, de uma notificação às autoridades competentes dos Estados-Membros. Esta notificação foi acompanhada nomeadamente da lista dos ingredientes utilizados no fabrico desses produtos, entre os quais figuram aditivos como os aromas distintivos, sendo as informações comunicadas nessa ocasião colocadas à disposição da Comissão por força do artigo 19.º, n.º 2, da Diretiva 2014/40.

66 Além disso, esta comercialização foi eventualmente subordinada a uma autorização dos Estados-Membros que optaram por utilizar a possibilidade que lhes é oferecida a este respeito pelo artigo 19.º, n.º 3, desta diretiva.

67 Nestas circunstâncias, há que constatar, primeiro, que as recorrentes fazem parte de um círculo restrito de operadores económicos que estavam identificados ou eram identificáveis pela Comissão, no momento da adoção da diretiva delegada, devido à constatação, prévia à adoção desta diretiva, de uma «alteração substancial das circunstâncias», exigência para desencadear o poder delegado da Comissão imposta tanto no artigo 7.º, n.º 12, como no artigo 11.º, n.º 6, da Diretiva 2014/40, bem como as obrigações de notificação e as decisões de autorização referidas nos n.os 65 e 66 do presente acórdão.

68 Segundo, as recorrentes são especialmente afetadas pelas novas proibições e obrigações enunciadas pela diretiva delegada, uma vez que esta teve por efeito alterar, a partir de 23 de outubro de 2023, o regime de comercialização dos produtos de tabaco aquecido de que tinham beneficiado até essa data, tornando as condições de exercício das suas atividades menos favoráveis do que anteriormente, nomeadamente tendo em conta que a venda de produtos de tabaco aquecido com aromas distintivos é pura e simplesmente proibida pela diretiva delegada. Os operadores ativos neste mercado, como as recorrentes, perderam, portanto, definitivamente o seu direito de comercializar estes produtos, e nenhum outro operador poderá fazê-lo no futuro.

69 Por conseguinte, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito quando declarou, no n.º 47 do despacho recorrido, que não se podia considerar que as autorizações concedidas a algumas das recorrentes ao abrigo da Diretiva 2014/40 caracterizavam e individualizavam a posição dos seus titulares relativamente à diretiva delegada, como se fossem os seus destinatários e quando

concluiu, no n.º 52 desse despacho, que as autorizações, as comunicações e as notificações invocadas pelas recorrentes perante si não permitiram demonstrar que a diretiva delegada lhes dizia individualmente respeito.

70 Como salientou, em substância, o advogado-geral no n.º 168 das suas conclusões, o caráter não exclusivo das autorizações de comercialização em causa, conforme mencionado no n.º 49 do despacho recorrido, não pode ter incidência na individualização das recorrentes. Com efeito, o critério relevante a este respeito reside na alteração de direitos adquiridos pelo recorrente antes da adoção do ato impugnado (v., neste sentido, Acórdão de 13 de março de 2008, Comissão/Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, n.º 72), ou seja, no facto de ser titular de um «direito específico adquirido» (v., neste sentido, Despacho de 14 de janeiro de 2021, Sabo e o./Parlamento e Conselho, C-297/20 P, EU:C:2021:24, n.º 28), sem que este direito deva ser necessariamente exclusivo.

71 Tendo em conta todas estas considerações, há que julgar procedente a primeira parte do fundamento único de recurso e anular o despacho recorrido, sem que seja necessário examinar os outros argumentos expostos pelas recorrentes em apoio desta parte.

Quanto à segunda parte do fundamento único

72 Uma vez que a procedência da primeira parte do fundamento único de recurso implica a anulação do despacho recorrido, não é necessário proceder ao exame da segunda parte deste fundamento, a qual não pode implicar uma anulação mais extensa deste despacho.

Quanto ao recurso no Tribunal Geral

73 Em conformidade com o artigo 61.º, primeiro parágrafo, segundo período, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, o Tribunal de Justiça pode, em caso de anulação da decisão do Tribunal Geral, decidir definitivamente o litígio se este estiver em condições de ser julgado.

74 No presente caso, embora o Tribunal de Justiça não esteja em condições, nesta fase do processo, de decidir quanto ao mérito do recurso interposto no Tribunal Geral, dispõe, em contrapartida, dos elementos necessários para decidir definitivamente sobre a exceção de inadmissibilidade suscitada pela Comissão no decurso do processo em primeira instância.

75 Como fundamento desta exceção de inadmissibilidade, esta instituição alega que a diretiva delegada não diz direta nem individualmente respeito às recorrentes.

76 Em primeiro lugar, na falta de contestação específica das partes a este respeito, o Tribunal de Justiça pretende fazer suas as apreciações do Tribunal Geral, expostas nos n.os 27 a 33 do despacho recorrido, relativas à questão de saber se a diretiva delegada diz diretamente respeito às recorrentes.

77 Em segundo lugar, decorre das considerações que figuram nos n.os 61 a 68 do presente acórdão que, no presente caso, a diretiva delegada diz individualmente respeito às recorrentes.

78 Daqui resulta que o recurso de anulação interposto pelas recorrentes no Tribunal Geral deve ser julgado admissível.

79 O processo é remetido ao Tribunal Geral para que se conheça do mérito deste recurso de anulação.

Quanto às despesas

80 Sendo o processo remetido ao Tribunal Geral, há que reservar para final a decisão quanto às despesas do presente recurso.

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

1) É anulado o n.º 1 do dispositivo do Despacho do Tribunal Geral da União Europeia de 20 de setembro de 2023, Nicoventures Trading e o./Comissão (T-706/22, EU:T:2023:579).

2) É admissível o recurso de anulação interposto pela Nicoventures Trading Limited, pela British American Tobacco (Germany) GmbH, pela British American Tobacco Italia SpA (BAT Italia), pela British American Tobacco Polska Trading sp. z o.o., pela British American Tobacco España, S. A., e pela P.J. Carroll & Company Limited relativo à Diretiva Delegada (UE) 2022/2100 da Comissão, de 29 de junho de 2022, que altera a Diretiva 2014/40/UE do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito à retirada de certas isenções aplicáveis aos produtos de tabaco aquecido.

3) O processo é remetido ao Tribunal Geral da União Europeia para que conheça do mérito do recurso de anulação referido no n.º 2 do presente dispositivo.

4) Reserva-se para final a decisão quanto às despesas.

Assinaturas