Message 785

Communication de la Commission - TRIS/(2025) 3405

Directive (UE) 2015/1535

Notification: 2025/7022/XI

Retransmission d'un avis circonstancié reçu d'un Etat membre (Portugal) (article 6, paragraphe 2, deuxième tiret, de la directive (UE) 2015/1535). Cet avis circonstancié prolonge le délai de statu quo jusqu'au 18-02-2026.

Detailed opinion - Avis circonstancié - Ausführliche Stellungnahme - Подробно становище - Podrobné stanovisko - Udførlig udtalelse - Εμπεριστατωμένη γνώμη - Dictamen circunstanciado - Üksikasjalik arvamus - Yksityiskohtainen lausunto - Detaljno mišljenje - Részletes vélemény - Parere circostanziato - Išsamiai išdėstyta nuomonė - Sīki izstrādāts atzinums - Opinjoni dettaljata - Uitvoerig gemotiveerde mening - Opinia szczegółowa - Parecer circunstanciado - Aviz detaliat - Podrobné stanovisko - Podrobno mnenje - Detaljerat yttrande

Extends the time limit of the status quo until 18-02-2026. - Prolonge le délai de statu quo jusqu'au 18-02-2026.- Die Laufzeit des Status quo wird verlängert bis 18-02-2026.- Удължаване на крайния срок на статуквото до 18-02-2026. - Prodlužuje lhůtu současného stavu do 18-02-2026. - Fristen for status quo forlænges til 18-02-2026. - Παρατείνει την προθεσμία του status quo 18-02-2026. - Amplía el plazo de statu quo hasta 18-02-2026. - Praeguse olukorra tähtaega pikendatakse kuni 18-02-2026. - Jatkaa status quon määräaikaa 18-02-2026 asti. - Produžuje se vremensko ograničenje statusa quo do 18-02-2026. - Meghosszabbítja a korábbi állapot határidejét 18-02-2026-ig. - Proroga il termine dello status quo fino al 18-02-2026. - Status quo terminas pratęsiamas iki 18-02-2026. - Pagarina “status quo” laika periodu līdz 18-02-2026. - Jestendi t-terminu tal-istatus quo sa 18-02-2026. - De status-quoperiode wordt verlengd tot 18-02-2026. - Przedłużenie status quo do 18-02-2026. - Prolonga o prazo do statu quo até 18-02-2026. - Prelungește termenul status quo-ului până la 18-02-2026. - Predlžuje sa lehota súčasného stavu do 18-02-2026. - Podaljša rok nespremenjenega stanja do 18-02-2026. - Förlänger tiden för status quo fram till 18-02-2026.

The Commission received this detailed opinion on the 28-11-2025. - La Commission a reçu cet avis circonstancié le 28-11-2025. - Die Kommission hat diese ausführliche Stellungnahme am 28-11-2025 empfangen. - Комисията получи настоящото подробно становище относно 28-11-2025. - Komise obdržela toto podrobné stanovisko dne 28-11-2025. - Kommissionen modtog denne udførlige udtalelse den 28-11-2025. - Η Επιτροπή έλαβε αυτή την εμπεριστατωμένη γνώμη στις 28-11-2025. - La Comisión recibió el dictamen circunstanciado el 28-11-2025. - Komisjon sai üksikasjaliku arvamuse 28-11-2025. - Komissio sai tämän yksityiskohtaisen lausunnon 28-11-2025. - Komisija je zaprimila ovo detaljno mišljenje dana 28-11-2025. - A Bizottság 28-11-2025-án/-én kapta meg ezt a részletes véleményt. - La Commissione ha ricevuto il parere circostanziato il 28-11-2025. - Komisija gavo šią išsamiai išdėstytą nuomonę 28-11-2025. - Komisija saņēma šo sīki izstrādāto atzinumu 28-11-2025. - Il-Kummissjoni rċeviet din l-opinjoni dettaljata dwar il-28-11-2025. - De Commissie heeft deze uitvoerig gemotiveerde mening op 28-11-2025 ontvangen. - Komisja otrzymała tę opinię szczegółową w dniu 28-11-2025. - A Comissão recebeu o presente parecer circunstanciado em 28-11-2025. - Comisia a primit avizul detaliat privind 28-11-2025. - Komisia dostala toto podrobné stanovisko dňa 28-11-2025. - Komisija je to podrobno mnenje prejela dne 28-11-2025. - Kommissionen mottog detta detaljerade yttrande om 28-11-2025. - Fuair an Coimisiún an tuairim mhionsonraithe sin maidir le 28-11-2025.

MSG: 20253405.FR

1. MSG 785 IND 2025 7022 XI FR 18-02-2026 28-11-2025 PT DO 6.2(2) 18-02-2026

2. Portugal

3A. Ministério da Economia
Instituto Português da Qualidade, I.P. Rua António Gião, n.º 2 2829-513 Caparica Telefone: + 351 21 294 81 00 Fax: +

351 21 294 82 23 Correio eletrónico: not1535@ipq.pt site: www.ipq.pt

3B. Ministério da Economia e Coesão Territorial
Direção-Geral das Atividades Económicas
Av. Visconde Valmor, 72 – 1069-041 LISBOA
Website: www.dgae.gov.pt

4. 2025/7022/XI - X60M - Tabac

5. article 6, paragraphe 2, deuxième tiret, de la directive (UE) 2015/1535

6. AVIS CIRCONSTANCIÉ DU PORTUGAL SUR LA NOTIFICATION TRIS 2025/7022/XI

Le 14 août 2025, le Royaume-Uni a notifié à l'Union européenne (UE) son projet de loi sur le tabac et les produits de vapotage, qui interdira la vente et la commercialisation des produits du tabac à tous les citoyens nés à partir du 1er janvier 2009.

Bien que le Portugal partage les préoccupations relatives aux conséquences sanitaires de la consommation de tabac chez les jeunes et à la nécessité urgente d'améliorer la législation visant à réglementer cette consommation, la proposition législative du Royaume-Uni enfreint manifestement les principes des traités, ainsi que l'accord-cadre de Windsor, auquel l'Irlande du Nord est liée et tenue de se conformer.

Le Portugal souligne que, conformément à l'article 26 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), l'Union adopte des mesures visant à établir le marché intérieur, qui comprend un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises est assurée conformément aux dispositions des traités. Ceci consacre le principe de la libre circulation des marchandises, l'un des piliers du marché intérieur de l'UE, en vertu duquel des restrictions injustifiées aux échanges entre les États membres (et, dans le cadre de l'accord de Windsor, avec l'Irlande du Nord) ne sont pas autorisées. Ce principe est mis en œuvre par l'interdiction des restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation et par l'élimination des barrières non tarifaires grâce à l'harmonisation des législations nationales divergentes et à l'adoption de règles communes visant à garantir la libre circulation des marchandises.

L'application de l'exception prévue à l'article 36 du TFUE présuppose, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), qu'elle ne peut être invoquée que dans des situations strictement définies pour la protection de la santé publique. Il appartient à l'État membre invoquant l'exception (ce qui, dans le cadre de l'accord de Windsor, concerne également l'Irlande du Nord) de démontrer, au cas par cas, que les restrictions proposées sont justifiées, c'est-à-dire nécessaires pour atteindre cet objectif, et proportionnées, ce qui signifie qu'il n'existe pas de mesures moins restrictives pour atteindre les objectifs en question et que les mesures ne vont pas au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour les atteindre.

La CJUE reconnaît que les mesures constituant des restrictions quantitatives à la libre circulation des marchandises peuvent être considérées comme justifiées par la protection de la santé et de la vie humaines, dans la mesure où la restriction est justifiée, nécessaire et proportionnée pour la protection effective de l'intérêt juridique en cause. Le contrôle de la proportionnalité et de la nécessité des mesures proposées implique une analyse des circonstances factuelles et juridiques afin que les préoccupations sanitaires puissent justifier une mesure ayant un effet équivalent à une restriction quantitative au sens de l'article 34 du TFUE. Comme l'exige l'article 36 du TFUE, une telle mesure ne doit pas constituer un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée au commerce entre les États membres (et, dans le cadre de l'accord de Windsor, avec l'Irlande du Nord).

L'application de l'article 36 du TFUE par les États membres doit être fondée sur le respect du principe de proportionnalité des mesures adoptées. Même si la mesure est justifiable au titre de l'une des dérogations prévues à l'article 36, elle ne doit pas constituer un moyen de discrimination arbitraire ou déguisée dans le commerce entre les États membres. Par conséquent, une mesure considérée comme justifiée au titre de l'article 36 TFUE exige que les moyens choisis soient

limités à ce qui est

strictement nécessaire pour garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et soient proportionnés à cet objectif. Ainsi, l'application du principe de proportionnalité consistera à mettre en œuvre des mesures alternatives entravant moins les échanges commerciaux. L'État membre est tenu de choisir l'alternative la moins restrictive et le fait de ne pas le faire constitue une violation du principe de proportionnalité. L'État membre est également tenu de poursuivre les objectifs qu'il invoque de manière cohérente et systématique et d'éviter toute incohérence entre les mesures retenues et celles qui ne le sont pas.

Les États membres (et, dans le cadre de l'accord de Windsor, l'Irlande du Nord) ne peuvent déroger aux dispositions fondamentales des articles 30, 34 et 35 du TFUE qu'en vertu de l'article 36 du TFUE (ou dans des cas exceptionnels). Ils sont toutefois soumis à des principes stricts de non-discrimination, de nécessité, de proportionnalité (y compris d'adéquation) et de cohérence. Ainsi, une mesure non discriminatoire est une mesure qui affecte, de la même manière, en droit et en fait, tant les produits nationaux que ceux provenant d'autres États membres.

L'article 34 du TFUE stipule que les restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toutes mesures d'effet équivalent sont interdites entre les États membres. À son origine se trouve un droit de défense qui peut être invoqué contre des mesures nationales créant des entraves injustifiées au commerce transfrontalier. Des exemples de telles mesures sont une interdiction totale ou un système de quotas. Ainsi, même un système de quotas déguisés relève du champ d'application de l'article 34 du TFUE. En effet, dans l'arrêt Dassonville, confirmé dans l'affaire Cassis de Dijon, la CJUE souligne que l'élément le plus important pour déterminer si une mesure nationale relève de l'article 34 du TFUE est son effet «(...) susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement (...)», et considère que ce ne sont pas seulement les mesures ouvertement discriminatoires qui créent des entraves au commerce entre États membres.

L'interdiction de commercialisation d'un produit est la mesure la plus restrictive qu'un État membre puisse adopter du point de vue de la libre circulation des marchandises. La justification pour ces mesures strictes invoquées par l'État membre (et, dans le cadre de l'accord de Windsor, applicable à l'Irlande du Nord) comme visant la protection de la santé au titre de l'article 36 du TFUE, qui impose une interdiction nationale d'un produit ou d'une substance, exige de cet État membre qu'il démontre sans équivoque que la mesure est nécessaire et que la commercialisation des produits en question présente un risque grave pour la santé publique, et que la restriction doit respecter les principes de proportionnalité et de nécessité (Affaire C-270/02, Commission c. Italie).

L'élimination des restrictions quantitatives et des mesures d'effet équivalent est l'un des piliers de la libre circulation des marchandises, et la Cour de justice de l'Union européenne, dans l'arrêt Cassis de Dijon, a affirmé le principe de la reconnaissance mutuelle des législations, y compris dans les domaines non harmonisés. Dans le domaine de l'harmonisation, les États membres ne peuvent déroger aux dispositions des articles 30, 34 et 35 du TFUE que conformément à l'article 36 du TFUE et sont donc liés et limités par les principes de non-discrimination, de nécessité, de proportionnalité (y compris l'adéquation) et d'unité.

Le Portugal souligne que les produits du tabac sont soumis à un régime harmonisé exhaustif dans l'UE en vertu de la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014. Par conséquent, l'interdiction totale de la consommation et de la commercialisation du tabac pour les citoyens nés

à partir du 1er janvier 2009 en Irlande du Nord, empêche la commercialisation de marchandises légalement produites et commercialisées dans d'autres États membres de l'UE, créant une insécurité juridique pour les producteurs et les distributeurs.

Le Portugal souligne que l'annexe 2 de l'accord de Windsor, intitulée «Dispositions du droit de l'Union visées à l'article 5, paragraphe 4», stipule au point 47 (Autres), la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et des produits connexes, et abrogeant la directive

2001/37/CE, il est considéré que la proposition législative britannique actuelle, directement applicable en Irlande du Nord, visant à interdire totalement la consommation et la vente de produits du tabac aux citoyens nés après le 1er janvier 2009 n'est pas possible dans le cadre actuel de la directive sur les produits du tabac, qui est pleinement harmonisée sur la base de l'article 114 du TFUE. L'article 24, paragraphe 1, de cette directive contient par ailleurs une clause de libre-échange selon laquelle les États membres et, par extension, l'Irlande du Nord, ne peuvent, pour des considérations relatives aux aspects réglementés par la directive, interdire ni restreindre la mise sur le marché des produits du tabac ou des produits connexes dès lors qu'ils sont conformes à la directive.

Le Portugal souligne que toute limitation des libertés fondamentales de l'UE doit respecter le principe de proportionnalité énoncé à l'article 5, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne (TUE). Les restrictions doivent être appropriées pour atteindre les objectifs poursuivis, limitées à ce qui est nécessaire et proportionnées au sens strict, en démontrant que les effets positifs de la mesure l'emportent sur ses effets négatifs.

Le Portugal souligne que la charge de la preuve concernant la proportionnalité de la mesure incombe à son promoteur, conformément à l'arrêt rendu par la CJUE dans l'affaire C-456/10, qui stipule que les raisons justificatives invoquées doivent être accompagnées d'une analyse de l'aptitude et de la proportionnalité.

Le Portugal estime que le projet de loi britannique, applicable à l'Irlande du Nord, ne démontre pas que l'interdiction d'ordre générationnel soit le seul moyen efficace de protéger la santé publique, notamment en omettant d'évaluer des alternatives moins restrictives, telles que des campagnes de sensibilisation intensifiées, des augmentations fiscales ciblées ou des programmes de sevrage tabagique, et qu'il enfreint par conséquent le principe de proportionnalité.

Le Portugal fait valoir que le choix d'appliquer la mesure aux citoyens nés à partir du 1er janvier 2009 manque de critères objectifs et étayés, étant donné qu'il s'agit d'une distinction arbitraire entre individus fondée sur l'année de naissance, ce qui pourrait soulever des questions de discrimination, avec une violation potentielle de l'article 20 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

Le Portugal tient à souligner que la mesure risque d'entraîner des distorsions des échanges transfrontaliers, les consommateurs d'Irlande du Nord étant susceptibles d'acheter des produits du tabac en République d'Irlande et, par conséquent, de favoriser le commerce illicite.

Le Portugal tient à rappeler que la directive sur les produits du tabac établit un cadre harmonisé pour la réglementation des produits du tabac et de la nicotine. Il est estimé que l'interdiction totale

ne tient pas compte de cette harmonisation, créant ainsi une entrave inutile à la libre circulation des services commerciaux et des informations entre l'UE et l'Irlande du Nord.

Par conséquent, le Portugal réaffirme que le projet notifié enfreint le cadre de Windsor, compte tenu de l'applicabilité directe de la directive sur les produits du tabac en Irlande du Nord.

Le Portugal tient à souligner que les mesures nationales visant à mettre en œuvre des règles nationales contraires au droit de l'UE font partie des dispositions qui enfreignent les règles de l'UE.

Par conséquent, le Portugal conclut que le Royaume-Uni n'a pas fourni de justification adéquate de la proportionnalité des obligations proposées et n'a pas démontré que l'objectif de protection de la santé des jeunes ne peut être atteint par des mesures moins restrictives du commerce intracommunautaire.

En outre, l'article 114 du TFUE, qui constitue la base juridique du marché intérieur, limite davantage la marge de manœuvre du Royaume-Uni en ce qui concerne l'imposition d'une interdiction de vente générationnelle.

Le Portugal présente son avis circonstancié et invite les autorités britanniques à en tenir compte afin de veiller à ce que la législation nationale soit adoptée et appliquée conformément au droit de l'Union applicable, car il considère que les

principes des traités et de l’accord de Windsor ne sont pas respectés et que des restrictions quantitatives et des mesures équivalentes sont en place.

****

Commission européenne
Point de contact Directive (UE) 2015/1535
email: grow-dir2015-1535-central@ec.europa.eu