EUROPEAN COMMISSION
Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

Mensagem 785

Comunicação da Comissão - TRIS/(2025) 3405

Directiva (UE) 2015/1535

Notificação: 2025/7022/XI

Retransmissão de um parecer circunstanciado emitido por um Estado-membro (Portugal) (2º travessão, número 2, artigo 6º, da Directiva (UE) 2015/1535). Este parecer circunstanciado prolonga o período de statu quo até 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.PT

1. MSG 785 IND 2025 7022 XI PT 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 - Tabaco

5. 2º travessão, número 2, artigo 6º, da Directiva (UE) 2015/1535

6. PARECER CIRCUNSTANCIADO DE PORTUGAL À NOTIFICAÇÃO TRIS 2025/7022/XI

Em 14 de agosto de 2025, o Reino Unido (RU) notificou a União Europeia (UE) do seu projeto de lei relativo ao tabaco e aos dispositivos vaporizadores“Tobacco and Vapes Bill”, pelo qual vem implementar uma proibição de venda e de comercialização a todos os cidadãos nascidos a partir de 01 de janeiro de 2009.

Embora Portugal partilhe das preocupações das consequências para a saúde dos jovens do consumo do tabaco e da uma urgente necessidade de melhor legislação que regule o seu consumo, constata-se que a proposta legislativa do RU está em clara violação dos princípios dos Tratados, bem como do Quadro de Windsor, aos quais a Irlanda do Norte se encontra vinculada e obrigada.

Portugal salienta que, por via do art.º 26.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), a União adota medidas destinadas a estabelecer o mercado interno, o qual compreende um espaço sem fronteiras internas e no qual a livre circulação das mercadorias é assegurada de acordo com as disposições dos Tratados, consagrando-se, assim, o princípio da livre circulação de mercadorias, uma das pedras angulares do mercado interno da UE, pelo qual não são permitidas restrições injustificadas ao comércio entre os Estados-Membros (EM) (e por via Quadro de Windsor à Irlanda do Norte), sendo esta concretizada através da proibição das restrições quantitativas às importações e exportações e pela supressão das barreiras não pautais através da harmonização das legislações nacionais divergentes, ao acordar regras comuns, com o objetivo de garantir a livre circulação de mercadorias.

A aplicação da exceção ao abrigo do disposto no art.º 36.º do TFUE, pressupõe, conforme jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), que esta só possa ser aplicada em situações estritas de salvaguarda da saúde pública, cabendo ao EM (e por via do Quadro de Windsor aplicável à Irlanda do Norte), que a invoca, demonstrar, caso a caso, que as restrições propostas são justificadas, i.e, necessárias para atingir esse objetivo – e proporcionadas, i.e., que não existem medidas menos restritivas para atingir os objetivos a alcançar, e que essas medidas não excedem o estritamente necessário para os atingir.

O TJUE reconhece que medidas que constituem restrições quantitativas à livre circulação de mercadorias podem considerar-se justificadas por razões de proteção da saúde e da vida das pessoas, na medida em que uma restrição seja justificada, necessária e proporcionada para proteger eficazmente o bem jurídico visado. O controlo da proporcionalidade e da necessidade das medidas propostas implica uma análise das circunstâncias de facto e de direito para que as preocupações de saúde possam justificar uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa na aceção do artigo 34.º do TFUE. É necessário que essa medida não constitua um meio de discriminação arbitrária nem uma restrição dissimulada no comércio entre os EM (e por via do Quadro de Windsor aplicável à Irlanda do Norte), como o exige o artigo 36.º do TFUE.

Na base da aplicação do artigo 36.º do TFUE, por parte dos EM, tem de estar o respeito pelo princípio da proporcionalidade das medidas adotadas. Mesmo que a medida seja justificável nos termos de uma das derrogações do artigo 36.º, esta não deve constituir um meio de discriminação arbitrário ou dissimulada ao comércio entre os EM. Como tal, uma medida para ser considerada justificada ao abrigo do artigo 36.º do TFUE, impõe que os meios escolhidos sejam limitados ao

estritamente necessário para assegurar que seja atingido o objetivo prosseguido e devem ser proporcionados ao referido objetivo. Nesse sentido, a aplicação do princípio da proporcionalidade consistirá na aplicação de medidas alternativas que coloquem menos entraves ao comércio. O EM tem obrigação de optar pela alternativa menos restritiva e o facto de não o fazer constitui uma violação do princípio da proporcionalidade. O EM é igualmente obrigado a prosseguir de forma coerente e sistemática os objetivos invocados e a evitar incongruências entre as medidas que são ou não escolhidas.

Os EM (e por via do Quadro de Windsor aplicável à Irlanda do Norte) só são admitidos a derrogar as disposições fundamentais dos artigos 30.º, 34.º e 35.º do TFUE, nos termos do disposto no artigo 36.º do TFUE (ou em casos excecionais), estando, no entanto, limitados por princípios estritos de não discriminação, de necessidade, proporcionalidade (incluindo a adequação) e de unidade. Assim, uma medida não discriminatória é a que afeta, de igual modo, juridicamente e de facto, tanto os produtos internos como os provenientes de outros EM.

Dispõe o artigo 34.º do TFUE que são proibidas, entre os EM, as restrições quantitativas à importação, bem como todas as medidas de efeito equivalente, encontrando-se na sua génese um direito de defesa que pode ser invocado contra as medidas nacionais que criam obstáculos injustificados ao comércio transfronteiriço. Constituem exemplos destas medidas uma proibição total ou um sistema de quotas. Assim, mesmo um sistema de quotas dissimuladas recai no âmbito do artigo 34.º do TFUE. Com efeito no processo Dassonville, confirmado no processo Cassis de Dijon, o TJUE vem sublinhar que o elemento mais importante para determinar se uma medida nacional é abrangida pelo artigo 34.º do TFUE é o seu efeito "(…) suscetível de entravar direta ou indiretamente, atual ou potencialmente (…)", e considera que não são só as medidas abertamente discriminatórias que criam entraves ao comércio entre os EM.

Uma proibição de comercialização de um produto é a medida mais restritiva que um EM pode adotar na perspetiva da livre circulação de mercadorias. A justificação destas medidas rigorosas invocadas pelo EM (e por via do Quadro de Windsor aplicável à Irlanda do Norte) como visando a proteção da saúde ao abrigo do artigo 36.º do TFUE, e que impõe uma proibição nacional de um produto ou substância, obriga a que esse EM demonstre de forma inequívoca que a medida é necessária e que a comercialização dos produtos em questão constitui um risco sério para a saúde pública, devendo para tal essa restrição estar em conformidade com os princípios da proporcionalidade e da necessidade (proc. C-270/02, Comissão/Itália).

A eliminação das restrições quantitativas e das medidas de efeito equivalente constitui uma das pedras angulares para a liberdade de circulação das mercadorias, tendo o Tribunal de Justiça da União Europeia, no acórdão Cassis de Dijon, afirmado o Princípio de Reconhecimento Mútuo das legislações mesmo no domínio não harmonizado. Já no domínio do harmonizado os EM, só são admitidos a derrogar as disposições constantes nos artigos 30.º, 34.º e 35.º do TFUE, nos termos previstos no artigo 36.º do TFUE, consequentemente balizados e limitados pelos Princípios da não discriminação, da necessidade, da proporcionalidade (incluindo a adequação) e da unidade.

Portugal salienta que os produtos de tabaco estão sujeitos a um regime harmonizado exaustivo na UE por via da Diretiva 2014/40/EU do Parlamento Europeu e do Conselho de 3 de abril de 2014, pelo que uma proibição absoluta de consumo e comercialização do tabaco a cidadãos nascidos

a partir de 01 de janeiro de 2009 na Irlanda do Norte, impede a comercialização de bens legalmente produzidos e comercializados noutros EM da UE, gerando insegurança jurídica para produtores e distribuidores.

Portugal salienta que no anexo 2 do Quadro Windsor, com a epigrafe "disposições do direito da união referidas no artigo 5.º, n.º 4", no seu ponto 47 (Outros) consta como parte integrante do Acordo 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 EM no que respeita ao fabrico, apresentação e venda de produtos do tabaco e produtos afins e que revoga a Diretiva 2001/37/CE, pelo que se considera que a atual proposta legislativa do RU com aplicação direta na Irlanda do Norte de proibição total consumo e venda de produtos do tabaco a cidadãos nascidos a partir de 2009 não é possível no atual enquadramento da Diretiva dos Produtos do Tabaco, a qual se encontra integralmente harmonizada com base no artigo 114.º do TFUE. Acresce que o n.º 1 do artigo 24.º desta Diretiva contém uma cláusula de livre comércio segundo a qual os EM, e por interpretação extensiva a Irlanda do Norte, não podem, por motivos relacionados

com aspetos abrangidos pela Diretiva, proibir ou restringir a comercialização de produtos do tabaco ou produtos relacionados que estejam em conformidade com a mesma.

Portugal salienta que qualquer limitação às liberdades fundamentais da UE deve respeitar o princípio da proporcionalidade conforme disposto no nº 4 do artigo 5.º do Tratado da União Europeia (TUE). As restrições devem ser adequadas para alcançar os seus objetivos, limitadas ao necessário e proporcionais strictu sensu, demonstrando que os efeitos positivos da medida superam os seus impactos negativos.

Portugal salienta que o ónus da prova da proporcionalidade da medida recai sobre o seu propoente, nesse sentido o Acórdão do TJUE no processo C-456/10, ao referir que justificações apresentadas devem incluir uma análise concreta da adequação e proporcionalidade.

Portugal considera que o projeto legislativo do RU, e aplicável à Irlanda do Norte, não demonstra que a proibição geracional é o único meio eficaz para salvaguarda da saúde pública, não avaliando, nomeadamente, alternativas menos restritivas, como campanhas de sensibilização intensificadas, aumentos fiscais seletivos ou programas de cessação tabágica, e consequentemente violando do princípio da proporcionalidade.

Portugal adianta que a escolha de aplicação da medida aos cidadãos, nascidos a partir de 1 de janeiro de 2009, carece de critérios objetivos e fundamentados, considerando tratar-se de uma distinção arbitrária entre indivíduos com base no ano de nascimento, suscetível de levantar questões de discriminação, com uma potencial violação do disposto nos artigos 20.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE.

Portugal gostaria de salientar que a medida arrisca criar distorções comerciais transfronteiriças, com os consumidores da Irlanda do Norte que poderão, eventualmente, adquirir os produtos do tabaco na República da Irlanda e consequentemente fomentando o comércio ilícito.

Portugal gostaria de recordar que a Diretiva dos Produtos do Tabaco estabelece um quadro harmonizado para a regulação de produtos de tabaco e nicotina. Considera-se que a proibição

absoluta ignora esta harmonização, criando uma barreira desnecessária à livre circulação de serviços e informações comerciais entre a UE e a Irlanda do Norte.

Por conseguinte, Portugal reforça que o projeto notificado viola o Quadro Windsor, face à aplicabilidade direta da Diretiva dos Produtos do Tabaco na Irlanda do Norte.

Portugal gostaria de salientar que as medidas nacionais destinadas a aplicar as regras nacionais em violação do direito da UE fazem parte das disposições que violam as regras da UE.

Portugal conclui, assim, que o Reino Unido não apresentou uma justificação adequada sobre a proporcionalidade das obrigações propostas e não provou que o objetivo de proteção de saúde nos jovens não pode ser alcançado através de medidas menos restritivas ao comércio intracomunitário.

Acresce que o artigo 114.º do TFUE, que constitui a base jurídica para o mercado interno, limita ainda mais o poder discricionário do RU no que respeita à imposição de proibição de venda geracional.

Portugal apresenta o seu parecer circunstanciado e convida as autoridades do Reino Unido a tê-lo em conta, a fim de assegurar que a legislação nacional é adotada e aplicada em conformidade com o direito aplicável da União, por considerar não estarem a ser respeitados os Princípios dos Tratados, o Quadro Windsor e pela existência de restrições quantitativas e medidas equivalentes.

****
Comissão Europeia

EUROPEAN COMMISSION
Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

Contacto para obter informações de carácter general Directiva (UE) 2015/1535
email: grow-dir2015-1535-central@ec.europa.eu