Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
ΝΙΚΟΛΑ ΑΙΜΙΛΙΟΥ
της 30ής Ιανουαρίου 2025 [1]

Υπόθεση C-759/23

PJ Carroll & Company Ltd,
Nicoventures Trading Ltd
κατά
The Minister for Health,
Ireland,
Attorney General,
παρισταμένων των:
Philip Morris Ltd,
Philip Morris Products SA,
Philip Morris Manufacturing & Technology Bologna SpA

[αίτηση του High Court
(ανωτέρου δικαστηρίου, Ιρλανδία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Εσωτερική αγορά – Δημόσια υγεία – Οδηγία 2014/40/ΕΕ – Κατασκευή, παρουσίαση και πώληση προϊόντων καπνού και συναφών προϊόντων – Άρθρα 7 και 12 – Κύρος της κατ' εξουσιοδότηση οδηγίας (ΕΕ) 2022/2100 – Άρθρο 290, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ – Κατ' εξουσιοδότηση αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής – Ουσιώδη στοιχεία – Νέα προϊόντα καπνού – Θερμαινόμενα προϊόντα καπνού – Συστατικά – Επισήμανση»

I. Εισαγωγή

1. Η υπό κρίση υπόθεση αφορά την ερμηνεία ορισμένων διατάξεων της οδηγίας 2014/40/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 3ης Απριλίου 2014, για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση προϊόντων καπνού και συναφών προϊόντων και την κατάργηση της οδηγίας 2001/37/ΕΚ [2].

2. Σκοπός της οδηγίας 2014/40 είναι η βελτίωση της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς για τα εν λόγω προϊόντα, διασφαλιζομένου παράλληλα υψηλού επιπέδου προστασίας της δημόσιας υγείας, ιδίως για τους νέους. Προς τούτο, η οδηγία προβλέπει, μεταξύ άλλων, ότι (i) τα κράτη μέλη

[1] Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

[2] ΕΕ 2014, L 127, σ. 1.

απαγορεύουν τη διάθεση στην αγορά προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση (στο εξής: απαγόρευση αρωματικών) και ότι (ii) κάθε μονάδα συσκευασίας και κάθε εξωτερική συσκευασία προϊόντων καπνού πρέπει να φέρει συγκεκριμένες προειδοποιήσεις σχετικά με την υγεία και ενημερωτικά μηνύματα (στο εξής: υποχρέωση επισήμανσης) (στο εξής, από κοινού: επίμαχες υποχρεώσεις).

3. Παράλληλα, η οδηγία εισάγει ορισμένες *εξαιρέσεις* από τις επίμαχες υποχρεώσεις, ιδίως για τα προϊόντα καπνού που καταναλώνονται κυρίως από καταναλωτές μεγαλύτερης ηλικίας και μικρές ομάδες του πληθυσμού. Ωστόσο, η οδηγία αυτή αναθέτει επίσης στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή την εξουσία έκδοσης *κατ' εξουσιοδότηση πράξεων* για την ανάκληση των επίμαχων εξαιρέσεων ως προς συγκεκριμένη κατηγορία προϊόντων (στο εξής: ανάκληση ων εξαιρέσεων), εφόσον επέλθει ουσιαστική μεταβολή των συνθηκών, δηλαδή σημαντική αύξηση είτε του όγκου πωλήσεων της συγκεκριμένης κατηγορίας προϊόντων είτε του επιπέδου επιπολασμού της χρήσης στην ομάδα των νεαρών καταναλωτών.

4. Η υπό κρίση υπόθεση εγείρει το ζήτημα εάν η Επιτροπή μπορεί, μέσω της κατ' εξουσιοδότηση οδηγίας (ΕΕ) 2022/2100[3], να ανακαλέσει νομίμως τις εξαιρέσεις όσον αφορά μια νεοσυσταθείσα κατηγορία προϊόντων, ήτοι τα θερμαινόμενα προϊόντα καπνού. Προκειμένου να δοθεί απάντηση στο ως άνω ερώτημα πρέπει να διαπιστωθεί εάν, στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή υπερέβη τις εξουσίες που της ανέθεσε ο νομοθέτης της Ένωσης μέσω της οδηγίας 2014/40.

5. Πρόκειται, ασφαλώς, για ζήτημα συνταγματικής σημασίας, καθότι η αρχή της θεσμικής ισορροπίας, η οποία αποτελεί βασικό χαρακτηριστικό της θεσμικής δομής της Ένωσης, επιτάσσει κάθε θεσμικό όργανο της Ένωσης να ασκεί τις αρμοδιότητές του σεβόμενο τις αρμοδιότητες των υπολοίπων[4]. Συνεπώς, είναι σημαντικό, οσάκις ανακύπτουν αμφιβολίες όπως αυτές που διατυπώνει το αιτούν δικαστήριο, το Δικαστήριο να μπορεί να εξακριβώσει εάν η Επιτροπή, κατά την άσκηση των εξουσιών που της ανατίθενται δυνάμει του άρθρου 290 ΣΛΕΕ, έχει τηρήσει τα όρια της εξουσιοδοτήσεως, όπως αυτά «οριοθετούνται σαφώς» στην κύρια πράξη[5].

[3] Κατ' εξουσιοδότηση οδηγία της 29ης Ιουνίου 2022, για την τροποποίηση της οδηγίας 2014/40 σχετικά με την απόσυρση ορισμένων εξαιρέσεων όσον αφορά τα θερμαινόμενα προϊόντα καπνού (ΕΕ 2022, L 283, σ. 4).

[4] Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 22ας Νοεμβρίου 2022, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Προσχώρηση στην Πράξη της Γενεύης) (C-24/20, EU:C:2022:911, σκέψη 83).

[5] Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 26ης Ιουλίου 2017, Τσεχική Δημοκρατία κατά Επιτροπής (C-696/15 P, EU:C:2017:595, σκέψεις 49 και 51).

II. Νομικό πλαίσιο

A. Το δίκαιο της Ένωσης

1. Οδηγία 2014/40

6. Οι αιτιολογικές σκέψεις 8, 15, 19, 22 έως 24, 26, 34, 35, 51 και 52 της οδηγίας 2014/40 έχουν ως εξής:

«(8) Σύμφωνα με το άρθρο 114, παράγραφος 3, [ΣΛΕΕ], θα πρέπει να ληφθεί ως βάση για νομοθετικές προτάσεις ένα υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας […]. Τα προϊόντα καπνού δεν είναι συνήθη εμπορεύματα και, λόγω των ιδιαίτερα επιβλαβών συνεπειών του καπνού στην ανθρώπινη υγεία, η προστασία της υγείας θα πρέπει να έχει υψηλή προτεραιότητα, ιδίως για τη μείωση του επιπολασμού του καπνίσματος μεταξύ των νέων.

[…]

(15) Η έλλειψη εναρμονισμένης προσέγγισης όσον αφορά τη ρύθμιση των συστατικών των προϊόντων καπνού επηρεάζει την ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και έχει αρνητικό αντίκτυπο στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων στην Ένωση. […] Χωρίς εναρμόνιση, τα εμπόδια στην ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς αναμένεται να αυξηθούν τα επόμενα χρόνια, λαμβανομένης υπόψη της εφαρμογής της [σύμβασης-πλαισίου του Παγκοσμίου Οργανισμού Υγείας (ΠΟΥ) για τον έλεγχο του καπνού (στο εξής: ΣΠΕΚ)] και των σχετικών κατευθυντήριων γραμμών της ΣΠΕΚ[6] ανά την Ένωση και εν όψει της εμπειρίας που θα αποκτηθεί σε άλλες περιοχές εκτός της Ένωσης. Οι κατευθυντήριες γραμμές της ΣΠΕΚ σχετικά με τη ρύθμιση του περιεχομένου των προϊόντων καπνού και τη ρύθμιση της γνωστοποίησης πληροφοριών για τα προϊόντα καπνού επιβάλλουν ιδίως την κατάργηση των συστατικών που αυξάνουν τη γευστικότητα, που δημιουργούν την εντύπωση ότι τα προϊόντα καπνού έχουν οφέλη για την υγεία, που συνδέονται με ενέργεια και ζωτικότητα ή που έχουν χρωστικές ιδιότητες.

[…]

(19) Λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι η παρούσα οδηγία εστιάζεται στους νέους, τα προϊόντα καπνού, πλην των τσιγάρων και του καπνού για στριφτά τσιγάρα, θα πρέπει να εξαιρεθούν από ορισμένες απαιτήσεις σχετικά με τα συστατικά, εφόσον δεν υπάρχει ουσιαστική μεταβολή των συνθηκών ως προς τον όγκο των πωλήσεων ή τις καταναλωτικές συνήθειες των νέων.

[…]

(22) Εξακολουθούν να υπάρχουν διαφορές μεταξύ των εθνικών διατάξεων που διέπουν την επισήμανση των προϊόντων καπνού […].

[6] Σύμβαση-πλαίσιο του ΠΟΥ για τον έλεγχο του καπνού, κατευθυντήριες γραμμές εφαρμογής, άρθρο 5.3, άρθρο 8, άρθρα 9 και 10, άρθρο 11, άρθρο 12, άρθρο 13, άρθρο 14.

(23) Οι διαφορές αυτές ενδέχεται να δημιουργήσουν φραγμούς στο εμπόριο και να εμποδίσουν την ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς όσον αφορά τα προϊόντα καπνού και θα πρέπει, κατά συνέπεια, να εξαλειφθούν. […]

(24) Είναι επίσης αναγκαία η προσαρμογή των διατάξεων που αφορούν την επισήμανση, ώστε να ευθυγραμμιστούν οι κανόνες που εφαρμόζονται σε επίπεδο Ένωσης με τις διεθνείς εξελίξεις. Για παράδειγμα, οι κατευθυντήριες γραμμές της ΣΠΕΚ για τη συσκευασία και επισήμανση των προϊόντων καπνού προβλέπουν την τοποθέτηση μεγάλων εικονογραφικών προειδοποιήσεων και στις δύο κύριες επιφάνειες προβολής στοιχείων, την υποχρεωτική αναγραφή πληροφοριών για την απεξάρτηση από το κάπνισμα και την εφαρμογή αυστηρών κανόνων για τις παραπλανητικές πληροφορίες. […]

[…]

(26) Για τα προϊόντα καπνού που προορίζονται για κάπνισμα, πλην των τσιγάρων και του καπνού για στριφτά τσιγάρα, που καταναλώνονται κυρίως από καταναλωτές μεγαλύτερης ηλικίας και μικρές ομάδες του πληθυσμού, θα πρέπει να είναι δυνατόν να συνεχίσει να παρέχεται εξαίρεση από ορισμένες απαιτήσεις επισήμανσης, αν δεν υπάρχει ουσιαστική μεταβολή των συνθηκών ως προς τον όγκο των πωλήσεων ή τις καταναλωτικές συνήθειες των νέων. […]

[…]

(34) Όλα τα προϊόντα καπνού έχουν τη δυνατότητα να προκαλέσουν θνησιμότητα, νοσηρότητα και αναπηρία. […] Ως εκ τούτου, είναι σημαντικό να παρακολουθούνται οι εξελίξεις όσον αφορά τα νέα προϊόντα καπνού. […]

(35) Για να εξασφαλιστούν ισότιμοι όροι ανταγωνισμού, τα νέα προϊόντα καπνού, τα οποία είναι προϊόντα καπνού όπως ορίζονται στην παρούσα οδηγία, θα πρέπει να συμμορφώνονται προς τις απαιτήσεις της παρούσας οδηγίας.

[…]

(51) Προκειμένου να διασφαλιστεί ότι η παρούσα οδηγία είναι πλήρως λειτουργική και για την προσαρμογή της στις τεχνικές, επιστημονικές και διεθνείς εξελίξεις όσον αφορά την κατασκευή, την κατανάλωση και τη ρύθμιση των προϊόντων καπνού, θα πρέπει να ανατεθεί στην Επιτροπή εξουσία έκδοσης πράξεων, σύμφωνα με το άρθρο 290 ΣΛΕΕ όσον αφορά […] την ανάκληση ορισμένων εξαιρέσεων που έχουν χορηγηθεί σε προϊόντα καπνού εκτός των τσιγάρων και του καπνού για στριφτά τσιγάρα […].

(52) Η Επιτροπή θα πρέπει να παρακολουθεί τις εξελίξεις όσον αφορά την εφαρμογή και τον αντίκτυπο της παρούσας οδηγίας και να υποβάλει έκθεση έως τις 21 Μαΐου 2021 και όποτε είναι απαραίτητο στη συνέχεια, προκειμένου να εκτιμηθεί αν η παρούσα οδηγία είναι αναγκαίο να τροποποιηθεί. Η έκθεση θα πρέπει να περιλαμβάνει πληροφορίες όσον αφορά […] τις εξελίξεις που έχουν σημειωθεί στην αγορά όσον αφορά τα νέα προϊόντα καπνού, τις εξελίξεις της αγοράς οι οποίες υποδηλώνουν ουσιαστική μεταβολή των συνθηκών […]».

7. Το άρθρο 2 της οδηγίας 2014/40 περιλαμβάνει τους ακόλουθους ορισμούς:

«(4) “προϊόντα καπνού” ή “καπνικά προϊόντα”: προϊόντα που μπορούν να καταναλωθούν και τα οποία αποτελούνται, έστω και εν μέρει, από καπνό, είτε γενετικά τροποποιημένο είτε όχι,

(5) “μη καπνιζόμενο προϊόν καπνού”: προϊόν καπνού που καταναλώνεται χωρίς διαδικασία καύσης, συμπεριλαμβανομένου του καπνού μάσησης, του καπνού που λαμβάνεται από τη μύτη και του καπνού που λαμβάνεται από το στόμα,

[…]

(9) “προϊόντα καπνού για κάπνισμα”: προϊόντα καπνού διαφορετικά από τα μη καπνιζόμενα προϊόντα καπν[ού],

[…]

(14) “νέο προϊόν καπνού”: προϊόν καπνού το οποίο:

α) δεν ανήκει σε καμία από τις ακόλουθες κατηγορίες: τσιγάρο, καπνός για στριφτά τσιγάρα, καπνός πίπας, καπνός για ναργιλέ, πούρο, πουράκι, καπνός μάσησης, καπνός που λαμβάνεται από τη μύτη και καπνός που λαμβάνεται από το στόμα, και

β) κυκλοφορεί στην αγορά μετά τις 19 Μαΐου 2014,

[…]

(28) “ουσιαστική μεταβολή των συνθηκών”: αύξηση του όγκου πωλήσεων ανά κατηγορία προϊόντος κατά τουλάχιστον 10 % σε τουλάχιστον πέντε κράτη μέλη με βάση τα στοιχεία για τις πωλήσεις που διαβιβάζονται σύμφωνα με το άρθρο 5 παράγραφος 6 ή αύξηση του επιπέδου επιπολασμού της χρήσης στην ομάδα καταναλωτών ηλικίας κάτω των 25 ετών κατά τουλάχιστον πέντε εκατοστιαίες μονάδες σε τουλάχιστον πέντε κράτη μέλη για την αντίστοιχη κατηγορία προϊόντος με βάση την ειδική έκθεση 385 του Ευρωβαρομέτρου του Μαΐου του 2012 ή ισοδύναμες μελέτες επιπολασμού· σε κάθε περίπτωση, θεωρείται ότι δεν σημειώθηκε ουσιαστική μεταβολή των συνθηκών όταν ο όγκος των πωλήσεων της κατηγορίας προϊόντος σε επίπεδο λιανικής δεν υπερέβη το 2,5 % των συνολικών πωλήσεων των προϊόντων καπνού σε επίπεδο Ένωσης».

8. Το άρθρο 5, παράγραφος 6, της οδηγίας 2014/40, σχετικά με την κοινοποίηση των συστατικών και των εκπομπών, προβλέπει τα εξής:

«6. Τα κράτη μέλη απαιτούν από τους κατασκευαστές και τους εισαγωγείς να υποβάλουν τις εσωτερικές και εξωτερικές μελέτες που διαθέτουν για τις έρευνες αγοράς και για τις προτιμήσεις διάφορων ομάδων καταναλωτών, συμπεριλαμβανομένων των νέων και των σημερινών καπνιστών, σχετικά με τα συστατικά και τις εκπομπές, καθώς και συνοπτικές περιγραφές των ερευνών αγοράς που πραγματοποιούν στο πλαίσιο της κυκλοφορίας νέων προϊόντων. Τα κράτη μέλη απαιτούν επίσης από τους κατασκευαστές και τους εισαγωγείς να αναφέρουν τα στοιχεία για τον όγκο των πωλήσεών τους ανά μάρκα και τύπο, εκφρασμένα σε αριθμό τσιγάρων ή σε χιλιόγραμμα, και ανά κράτος μέλος σε ετήσια βάση, αρχής γενομένης από την 1η Ιανουαρίου 2015. Τα κράτη μέλη παρέχουν τυχόν άλλα διαθέσιμα σε αυτά στοιχεία για τον όγκο πωλήσεων.»

9. Το άρθρο 7 της οδηγίας 2014/40, το οποίο επιγράφεται «Ρύθμιση των συστατικών», πριν τροποποιηθεί από την κατ’ εξουσιοδότηση οδηγία 2022/2100 όριζε τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη απαγορεύουν τη διάθεση στην αγορά των προϊόντων καπνού που έχουν χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση.

[…]

7. Τα κράτη μέλη απαγορεύουν τη διάθεση στην αγορά προϊόντων καπνού που περιέχουν αρωματικές ουσίες σε οποιοδήποτε από τα συστατικά τους, όπως στα φίλτρα, τα τσιγαρόχαρτα, τις συσκευασίες, τις κάψουλες ή οποιαδήποτε τεχνικά χαρακτηριστικά επιτρέπουν την τροποποίηση της μυρωδιάς ή της γεύσης των σχετικών προϊόντων καπνού ή την ένταση του εκλυόμενου καπνού. […]

[…]

12. Τα προϊόντα καπνού πλην των τσιγάρων και του καπνού για στριφτά τσιγάρα εξαιρούνται από τις απαγορεύσεις που προβλέπονται στις παραγράφους 1 και 7. Η Επιτροπή εκδίδει πράξεις κατ' εξουσιοδότηση, σύμφωνα με το άρθρο 27, για την απόσυρση της εξαίρεσης αυτής για συγκεκριμένη κατηγορία προϊόντων, αν υπάρξει ουσιαστική μεταβολή των συνθηκών, όπως διαπιστώνεται με έκθεση της Επιτροπής.

[…]»

10. Τα άρθρα 9 και 10 της οδηγίας 2014/40 καθορίζουν, αντιστοίχως, τις «Γενικές προειδοποιήσεις και ενημερωτικά μηνύματα για τα προϊόντα καπνού για κάπνισμα» και τις «Συνδυασμένες προειδοποιήσεις για την υγεία για προϊόντα καπνού για κάπνισμα», τις οποίες πρέπει να φέρουν οι μονάδες συσκευασίας και η εξωτερική συσκευασία των προϊόντων καπνού.

11. Το άρθρο 11 της οδηγίας 2014/40 (το οποίο επιγράφεται «Επισήμανση προϊόντων καπνού για κάπνισμα πλην των τσιγάρων, του καπνού για στριφτά τσιγάρα και του καπνού για ναργιλέ»), πριν τροποποιηθεί από την κατ' εξουσιοδότηση οδηγία 2022/2100 προέβλεπε τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν εξαιρέσεις για τα προϊόντα καπνού για κάπνισμα πλην των τσιγάρων, του καπνού για στριφτά τσιγάρα και του καπνού για ναργιλέ όσον αφορά την υποχρέωση να φέρει το ενημερωτικό μήνυμα που καθορίζεται στο άρθρο 9 παράγραφος 2 και τις συνδυασμένες προειδοποιήσεις για την υγεία που καθορίζονται στο άρθρο 10. […]

[…]

6. Η Επιτροπή εκδίδει πράξεις κατ' εξουσιοδότηση, σύμφωνα με το άρθρο 27, για την ανάκληση της δυνατότητας χορήγησης εξαιρέσεων για οποιαδήποτε κατηγορία προϊόντων αναφέρεται στην παράγραφο 1, αν υπάρξει ουσιαστική μεταβολή των συνθηκών, η οποία θα διαπιστώνεται με έκθεση της Επιτροπής για την εν λόγω κατηγορία προϊόντων.»

12. Το άρθρο 19 (το οποίο φέρει τον τίτλο «Κοινοποίηση νέων προϊόντων καπνού») της οδηγίας 2014/40, έχει ως ακολούθως:

«1. Τα κράτη μέλη απαιτούν από τους κατασκευαστές και τους εισαγωγείς νέων προϊόντων καπνού να υποβάλουν κοινοποίηση στις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών για κάθε τέτοιο προϊόν που προτίθενται να διαθέσουν στην εθνική αγορά. […]

[…]

2. […] Τα κράτη μέλη θέτουν στη διάθεση της Επιτροπής όλες τις πληροφορίες που λαμβάνουν δυνάμει του παρόντος άρθρου.

3. Τα κράτη μέλη μπορούν να θεσπίσουν σύστημα για την αδειοδότηση για νέα προϊόντα καπνού. […]

4. Τα νέα προϊόντα καπνού που διατίθενται στην αγορά τηρούν τις προδιαγραφές της παρούσας οδηγίας. Ποιες από τις διατάξεις της παρούσας οδηγίας εφαρμόζονται στα νέα προϊόντα καπνού εξαρτάται από το κατά πόσο τα εν λόγω προϊόντα εμπίπτουν στον ορισμό του μη καπνιζόμενου προϊόντος καπνού ή του προϊόντος καπνού για κάπνισμα.»

13. Το άρθρο 28 (το οποίο επιγράφεται «Έκθεση») της οδηγίας 2014/40, ορίζει τα εξής:

«1. Το αργότερο εντός πέντε ετών από τις 20 Μαΐου 2016 και στη συνέχεια οποτεδήποτε απαιτείται, η Επιτροπή υποβάλλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών έκθεση σχετικά με την εφαρμογή της παρούσας οδηγίας.

[…]

2. Στην έκθεση, η Επιτροπή υποδεικνύει ιδίως τα στοιχεία της οδηγίας που πρέπει να επανεξεταστούν ή να προσαρμοστούν εν όψει των επιστημονικών και τεχνικών εξελίξεων, συμπεριλαμβανομένης της ανάπτυξης διεθνώς συμφωνημένων κανόνων και προτύπων για τα προϊόντα καπνού και τα συναφή προϊόντα. Η Επιτροπή δίνει ιδιαίτερη προσοχή στα εξής:

[…]

γ) στις εξελίξεις της αγοράς, οι οποίες συνιστούν ουσιαστική μεταβολή των συνθηκών,

[…]

3. Σε συνέχεια της έκθεσης, υποβάλλονται προτάσεις τροποποιήσεων της παρούσας οδηγίας τις οποίες κρίνει αναγκαίες η Επιτροπή για την προσαρμογή της –στον βαθμό που αυτό είναι αναγκαίο για τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς– στις εξελίξεις που σημειώνονται στον τομέα των προϊόντων καπνού και των συναφών προϊόντων, καθώς και για να ληφθούν υπόψη νέες εξελίξεις που βασίζονται σε επιστημονικά στοιχεία και οι εξελίξεις που αφορούν διεθνώς συμφωνημένα πρότυπα για τα προϊόντα καπνού και τα συναφή προϊόντα.»

2. Κατ' εξουσιοδότηση οδηγία 2022/2100

14. Το άρθρο 1 της κατ' εξουσιοδότηση οδηγίας 2022/2100 τροποποίησε το άρθρο 7, παράγραφος 12, και το άρθρο 11 της οδηγίας 2014/40 ως ακολούθως.

15. Όσον αφορά το άρθρο 7, παράγραφος 12, της οδηγίας 2014/40, τα «θερμαινόμενα προϊόντα καπνού» προστέθηκαν στον κατάλογο των κατηγοριών (ήτοι στα τσιγάρα και τον καπνό για στριφτά τσιγάρα) οι οποίες, δυνάμει του πρώτου εδαφίου της εν λόγω διατάξεως, δεν εξαιρούνται από τις απαγορεύσεις που προβλέπονται στις παραγράφους 1 και 7 του άρθρου 7. Επιπλέον, στη διάταξη προστέθηκε δεύτερο εδάφιο, το οποίο ορίζει τα εξής:

«Για τους σκοπούς του πρώτου εδαφίου, ως "θερμαινόμενο προϊόν καπνού" νοείται ένα νέο προϊόν καπνού που θερμαίνεται για την παραγωγή εκπομπών που περιέχουν νικοτίνη και άλλες χημικές ουσίες, οι οποίες στη συνέχεια εισπνέονται από τον/τους χρήστη/-ες, και το οποίο,

ανάλογα με τα χαρακτηριστικά του, είναι μη καπνιζόμενο προϊόν καπνού ή προϊόν καπνού για κάπνισμα.»

16. Εν συνεχεία, το άρθρο 11 τροποποιήθηκε διττώς. Πρώτον, ο τίτλος της εν λόγω διατάξεως αντικαταστάθηκε από το ακόλουθο κείμενο: «Επισήμανση προϊόντων καπνού για κάπνισμα πλην των τσιγάρων, του καπνού για στριφτά τσιγάρα, του καπνού για ναργιλέ και των θερμαινόμενων προϊόντων καπνού». Δεύτερον, στο πρώτο εδάφιο της παραγράφου 1 τα «θερμαινόμεν[α] προϊόντ[α] καπνού, όπως ορίζεται στο άρθρο 7 παράγραφος 12 δεύτερο εδάφιο» προστέθηκαν στον κατάλογο των κατηγοριών (ήτοι στα τσιγάρα, τον καπνό για στριφτά τσιγάρα και τον καπνό για ναργιλέ) για τις οποίες δεν μπορούν να προβλεφθούν εξαιρέσεις από την υποχρέωση να φέρουν το ενημερωτικό μήνυμα που καθορίζεται στο άρθρο 9, παράγραφος 2, και στο άρθρο 10 της οδηγίας.

Β. Το ιρλανδικό δίκαιο

17. Η Ιρλανδία μετέφερε στην εσωτερική έννομη τάξη της την κατ' εξουσιοδότηση οδηγία 2022/2100 με τη European Union (Manufacture, Presentation and Sale of Tobacco and Related Products) (Amendment) Regulations 2023 [κανονιστική απόφαση του 2023 για την Ευρωπαϊκή Ένωση (Κατασκευή, παρουσίαση και πώληση προϊόντων καπνού και συναφών προϊόντων) (Τροποποίηση), στο εξής: κανονιστική απόφαση του 2023].

III. Τα πραγματικά περιστατικά, η διαδικασία ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου και προδικαστικά ερωτήματα

18. Τον Ιανουάριο του 2023 η PJ Carroll & Company Limited και η Nicoventures Trading Limited, καθώς και η Philip Morris Limited, η Philip Morris Products SA και η Philip Morris Manufacturing & Technology Bologna SpA (στο εξής, από κοινού: προσφεύγουσες της κύριας δίκης) άσκησαν προσφυγή ενώπιον του High Court (ανωτέρου δικαστηρίου, Ιρλανδία) ζητώντας, μεταξύ άλλων, την κήρυξη της ακυρότητας της κανονιστικής αποφάσεως του 2023, η οποία μετέφερε στο ιρλανδικό δίκαιο την κατ' εξουσιοδότηση οδηγία 2022/2100. Οι προσφεύγουσες υποστήριξαν ότι η κατ' εξουσιοδότηση οδηγία 2022/2100 είναι ανίσχυρη, διότι η Επιτροπή υπερέβη τις εξουσίες που της ανατέθηκαν δυνάμει της οδηγίας 2014/40. Ειδικότερα, υποστήριξαν ότι η Επιτροπή ουδέποτε εξουσιοδοτήθηκε να δημιουργήσει μια νέα κατηγορία προϊόντων από αυτά που εμπίπτουν στον ορισμό των «νέων προϊόντων καπνού» και ότι δεν μπορεί να ανακαλέσει τις εξαιρέσεις όσον αφορά αυτή τη νέα κατηγορία προϊόντων. Κατά την άποψή τους, οι διατάξεις της οδηγίας 2014/40, οι οποίες εξουσιοδοτούν την Επιτροπή προς τούτο, δεν έχουν εφαρμογή στα νέα προϊόντα καπνού.

19. Το High Court (ανώτερο δικαστήριο), καθότι εκφράζει αμφιβολίες ως προς την ορθή ερμηνεία των σχετικών διατάξεων του δικαίου της Ένωσης, αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Είναι η κατ' εξουσιοδότηση οδηγία [2022/2100] ανίσχυρη για τον λόγο ότι εκδόθηκε καθ' υπέρβαση της εξουσίας που έχει ανατεθεί στην Επιτροπή διά του άρθρου 7, παράγραφος 12, και του άρθρου 11, παράγραφος 6, της [οδηγίας 2014/40], υπό το πρίσμα του άρθρου 290 ΣΛΕΕ και λαμβανομένων υπόψη του άρθρου 2, σημείο 14, καθώς και των άρθρων 19 και 28 της οδηγίας [αυτής];

2) Είναι η κατ' εξουσιοδότηση οδηγία [2022/2100] ανίσχυρη για τον λόγο ότι η Επιτροπή δεν είχε την εξουσία να διαπιστώσει την επέλευση ουσιαστικής μεταβολής των συνθηκών κατά την έννοια του άρθρου 7, παράγραφος 12, και/ή του άρθρου 11, παράγραφος 6, και/ή του άρθρου 2, σημείο 28, της οδηγίας [2014/40];»

20. Γραπτές παρατηρήσεις στην υπό κρίση υπόθεση κατέθεσαν οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης, η Ιρλανδία, η Γαλλική και η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή. Οι ως άνω μετέχουσες στη διαδικασία ανέπτυξαν προφορικώς τις παρατηρήσεις τους κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση που διεξήχθη στις 28 Νοεμβρίου 2024.

IV. Ανάλυση

21. Με τα δύο προδικαστικά ερωτήματα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί από το Δικαστήριο να εξετάσει το κύρος της κατ' εξουσιοδότηση οδηγίας 2022/2100, με την οποία ανακλήθηκαν οι εξαιρέσεις όσον αφορά την απαγόρευση αρωματικών και την υποχρέωση επισήμανσης (στο εξής: εξαιρέσεις) για τα θερμαινόμενα προϊόντα καπνού, μια νέα κατηγορία προϊόντων καπνού που δημιουργήθηκε από την Επιτροπή.

22. Το αιτούν δικαστήριο εγείρει συναφώς δύο ζητήματα. Το πρώτο ζήτημα είναι θεσμικού και ουσιαστικού χαρακτήρα: υπερέβη η Επιτροπή με την κατ' εξουσιοδότηση οδηγία τις εξουσίες που της ανατέθηκαν δυνάμει της κύριας πράξεως; Το δεύτερο ζήτημα έχει περισσότερο διαδικαστικό και περιστασιακό χαρακτήρα: πληρούται η προϋπόθεση που αφορά την «ουσιαστική μεταβολή των συνθηκών»;

23. Χάριν σαφήνειας, υπογραμμίζω εκ προοιμίου, ότι ουδόλως αμφισβητείται ότι τα θερμαινόμενα προϊόντα καπνού αποτελούν «νέα προϊόντα καπνού» για τους σκοπούς της οδηγίας 2014/40. Πράγματι, δεν εμπίπτουν σε καμία από τις επιμέρους κατηγορίες που καθορίζονται στο άρθρο 2 της εν λόγω οδηγίας και κυκλοφόρησαν στην αγορά μετά τις 19 Μαΐου 2014.

24. Είναι επίσης αρκετά προφανές ότι, κατ' αρχήν, οι διατάξεις της εν λόγω οδηγίας που αφορούν τις *επίμαχες υποχρεώσεις* έχουν εφαρμογή στα νέα προϊόντα καπνού. Πράγματι, σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 2014/40, η απαγόρευση αρωματικών εφαρμόζεται στα «προϊόντα καπνού», μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται, προφανώς, τα νέα προϊόντα καπνού. Ομοίως, κατά το άρθρο 9, παράγραφος 2, και το άρθρο 10 της οδηγίας 2014/40, οι υποχρεώσεις επισήμανσης εφαρμόζονται στα «προϊόντα καπνού για κάπνισμα», στα οποία επίσης περιλαμβάνονται τα νέα προϊόντα καπνού, εφόσον είναι προϊόντα που προορίζονται για κάπνισμα.

25. Με την ίδια λογική, τα νέα προϊόντα καπνού *εξαιρέθηκαν* (ή μπορούσαν να εξαιρεθούν) από τις επίμαχες υποχρεώσεις, καθότι αποτελούν «προϊόντα καπνού πλην των τσιγάρων και του καπνού για στριφτά τσιγάρα» (σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφος 12, της οδηγίας 2014/40) και, εφόσον προορίζονται για κάπνισμα, συνιστούν και «προϊόντα καπνού για κάπνισμα πλην των τσιγάρων, του καπνού για στριφτά τσιγάρα και του καπνού για ναργιλέ» (σύμφωνα με το άρθρο 11, παράγραφος 1, της οδηγίας 2014/40).

26. Αυτό το οποίο αμφισβητείται, κατ' ουσίαν, είναι η εξουσία της Επιτροπής να ανακαλέσει, μέσω κατ' εξουσιοδότηση πράξεως, τις εξαιρέσεις όσον αφορά τα νέα προϊόντα καπνού.

A. Πρώτο προδικαστικό ερώτημα

27. Με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί εάν, με τη δημιουργία μιας νέας κατηγορίας προϊόντων (θερμαινόμενων προϊόντων καπνού) και την ανάκληση των εξαιρέσεων για την κατηγορία αυτή, η Επιτροπή υπερέβη τις εξουσίες που της ανατέθηκαν από τον νομοθέτη της Ένωσης στο άρθρο 7, παράγραφος 12, και στο άρθρο 11, παράγραφος 6, της οδηγίας 2014/40.

28. Οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης και η Ιταλική Κυβέρνηση υποστηρίζουν ότι, με την κατ' εξουσιοδότηση οδηγία 2022/2100, η Επιτροπή υπερέβη την εξουσιοδότηση που προβλέπεται στην οδηγία 2014/40 και τροποποίησε ορισμένα ουσιώδη στοιχεία της οδηγίας αυτής. Απεναντίας, η Ιρλανδία, η Γαλλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή υποστηρίζουν την αντίθετη άποψη, προβάλλοντας ότι οι σχετικές με την ανάκληση των εξαιρέσεων διατάξεις έχουν επίσης εφαρμογή στα νέα προϊόντα καπνού.

29. Στις ακόλουθες ενότητες θα εξηγήσω για ποιους λόγους, μολονότι τα προβαλλόμενα από τις προσφεύγουσες της κύριας δίκης και την Ιταλική Κυβέρνηση επιχειρήματα ευσταθούν εν μέρει, είμαι υποχρεωμένος, παρά ταύτα, να καταλήξω στο συμπέρασμα ότι, με την έκδοση της κατ' εξουσιοδότηση οδηγίας 2022/2100, η Επιτροπή δεν υπερέβη τις εξουσίες που της ανατέθηκαν από τον νομοθέτη της Ένωσης.

1. Το άρθρο 290, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ και τα «ουσιώδη στοιχεία» της κύριας πράξης

30. Κατ' αρχάς, πρέπει να επισημανθεί ότι, στην υπό κρίση υπόθεση, οι μετέχουσες στη διαδικασία που κατέθεσαν παρατηρήσεις ανέπτυξαν διεξοδικά τα επιχειρήματά τους για το εάν η κατ' εξουσιοδότηση οδηγία 2022/2100 τροποποίησε, ή όχι, ορισμένα «ουσιώδη στοιχεία» της κύριας πράξεως (οδηγίας 2014/40), κατά την έννοια του άρθρου 290, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ. Η συγκεκριμένη διάταξη ορίζει τα εξής:

«Με νομοθετική πράξη μπορεί να ανατίθεται στην Επιτροπή η εξουσία έκδοσης μη νομοθετικών πράξεων γενικής ισχύος που συμπληρώνουν ή τροποποιούν ορισμένα μη ουσιώδη στοιχεία της νομοθετικής πράξης.

Οι νομοθετικές πράξεις οριοθετούν σαφώς τους στόχους, το περιεχόμενο, την έκταση και τη διάρκεια της εξουσιοδότησης. Τα ουσιώδη στοιχεία ενός τομέα ρυθμίζονται αποκλειστικά με νομοθετική πράξη και δεν μπορούν, συνεπώς, να αποτελέσουν αντικείμενο εξουσιοδότησης.»

31. Κατά πάγια νομολογία, ως «ουσιώδη στοιχεία» μιας νομοθετικής πράξεως, κατά την έννοια του άρθρου 290, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, λογίζονται αυτά των οποίων η έγκριση «προϋποθέτει *πολιτικές επιλογές* εμπίπτουσες στην αποκλειστική ευθύνη του νομοθέτη της Ένωσης»[7]. Στην έννοια αυτή δεν μπορεί να αποδίδεται υπερβολικά ευρύ περιεχόμενο, καθόσον αυτό πρέπει να επιφυλάσσεται για «διατάξεις που έχουν ως σκοπό να μεταφέρουν τις βασικές κατευθύνσεις της [σχετικής ενωσιακής] πολιτικής»[8]. Τούτο ισχύει, κατά μείζονα λόγο, όταν το επίμαχο στοιχείο «συνεπάγ[εται] στάθμιση των υφιστάμενων εν προκειμένω αποκλινόντων συμφερόντων βάσει

[7] Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 11ης Μαΐου 2017, Dyson κατά Επιτροπής (C-44/16 P, EU:C:2017:357, σκέψη 61 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Η υπογράμμιση δική μου.

[8] Βλ. απόφαση της 27ης Οκτωβρίου 1992, Γερμανία κατά Επιτροπής (C-240/90, EU:C:1992:408, σκέψη 37).

διαφόρων εκτιμήσεων ή εάν ενδέχεται να έχ[ει] ως αποτέλεσμα την προσβολή των θεμελιωδών δικαιωμάτων των εμπλεκόμενων προσώπων σε βαθμό που να επιβάλλει την επέμβαση του νομοθέτη της Ένωσης» [9].

32. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, φρονώ ότι η κατ' εξουσιοδότηση οδηγία 2022/2100 *δεν* τροποποίησε οποιοδήποτε ουσιώδες στοιχείο της οδηγίας 2014/40.

33. Όσον αφορά τις κρίσιμες για την υπό κρίση υπόθεση διατάξεις, κατά τη γνώμη μου, ο νομοθέτης της Ένωσης προέβη, ουσιαστικά, σε τρεις βασικές πολιτικές επιλογές [10]. Πρώτον, ότι, κατ' αρχήν, πρέπει να απομακρυνθούν τα αρωματικά συστατικά από τα προϊόντα [11], οι δε μονάδες συσκευασίας και η εξωτερική συσκευασία πρέπει να φέρουν προειδοποιήσεις για την υγεία και ενημερωτικά μηνύματα [12]. Δεύτερον, ότι, όσον αφορά τις συγκεκριμένες υποχρεώσεις, πρέπει (ή μπορεί) να υπάρχουν ορισμένες εξαιρέσεις για προϊόντα τα οποία «καταναλώνονται κυρίως από καταναλωτές μεγαλύτερης ηλικίας και μικρές ομάδες του πληθυσμού» [13]. Τρίτον, ότι οι εξαιρέσεις αυτές θα πρέπει να ανακληθούν στην περίπτωση που επέρχεται «ουσιαστική μεταβολή των συνθηκών» όσον αφορά τον όγκο των πωλήσεων ή τις καταναλωτικές συνήθειες των νέων [14].

34. Κατά τη γνώμη μου, καμία από τις βασικές αυτές επιλογές δεν θίγεται από την κατ' εξουσιοδότηση οδηγία 2022/2100, η οποία αποτελεί απλώς την εφαρμογή των συγκεκριμένων επιλογών σε ένα νέο είδος προϊόντων. Στην πραγματικότητα, η απόφαση ανάκλησης των εξαιρέσεων αποτελεί περισσότερο μια τεχνικής φύσεως διαδικασία, στο πλαίσιο της οποίας η Επιτροπή απολαύει περιορισμένης διακριτικής ευχέρειας τεχνικής φύσεως προκειμένου να διαπιστώσει κατά πόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις ανάκλησης των εξαιρέσεων (που καθορίζονται από το άρθρο 2, σημείο 28, της οδηγίας 2014/40) και δεν διαθέτει διακριτική ευχέρεια πολιτικής φύσεως (δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 12, και του άρθρου 11, παράγραφος 6, της οδηγίας 2014/40) [15] όσον αφορά το εάν πρέπει να ανακληθούν οι εξαιρέσεις [16].

35. Επιπλέον, ούτε το επιχείρημα ότι ο τρόπος με τον οποίο πρέπει να ρυθμιστούν τα νέα προϊόντα καπνού δυνάμει της οδηγίας 2014/40 απαιτεί σημαντικές πολιτικές επιλογές είναι πειστικό [17]. Πράγματι, ο νομοθέτης της Ένωσης i) έχει τοποθετηθεί ότι «[ό]λα τα προϊόντα καπνού έχουν τη δυνατότητα να προκαλέσουν θνησιμότητα, νοσηρότητα και αναπηρία [και κ]ατά συνέπεια, η παρασκευή, διανομή και κατανάλωσή τους θα πρέπει να ρυθμισθεί» (αιτιολογική σκέψη 34 της οδηγίας 2014/40), ii) έχει καταστήσει σαφές ότι «τα νέα προϊόντα καπνού […] είναι προϊόντα καπνού όπως ορίζονται στην [οδηγία 2014/40]» (αιτιολογική

[9] Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 26ης Ιουλίου 2017, Τσεχική Δημοκρατία κατά Επιτροπής (C-696/15 P, EU:C:2017:595, σκέψη 78).

[10] Επί του συγκεκριμένου ζητήματος, ομοίως, βλ. προτάσεις της γενικής εισαγγελέα J. Kokott στην υπόθεση Philip Morris Brands κ.λπ. (C-547/14, EU:C:2015:853, σημεία 253 και 254).

[11] Βλ., ιδίως, αιτιολογική σκέψη 15 της οδηγίας 2014/40.

[12] Αιτιολογικές σκέψεις 22 έως 25 της οδηγίας 2014/40.

[13] Αιτιολογικές σκέψεις 19 και 26 της οδηγίας 2014/40.

[14] Όπ.π. Βλ. επίσης αιτιολογικές σκέψεις 51 και 52 της οδηγίας 2014/40.

[15] Πιο συγκεκριμένα, αμφότερες οι εν λόγω διατάξεις ορίζουν ότι η Επιτροπή «*εκδίδει* πράξεις κατ' εξουσιοδότηση […], αν υπάρξει ουσιαστική μεταβολή των συνθηκών» (η υπογράμμιση δική μου).

[16] Για τη διάκριση μεταξύ της διακριτικής ευχέρειας τεχνικής φύσεως και της διακριτικής ευχέρειας πολιτικής φύσεως, βλ. προτάσεις μου στην υπόθεση ΕΚΤ κατά Crédit lyonnais (C-389/21 P, EU:C:2022:844, σημεία 47 έως 53).

[17] Στο πλαίσιο αυτό, επιβάλλεται να τονιστεί ότι, στις παρούσες προτάσεις γίνεται χρήση των όρων «βασικές» ή «σημαντικές» πολιτικές επιλογές, καθόσον από τη μνημονευόμενη στο σημείο 31 νομολογία συνάγεται ότι το άρθρο 290, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, δεν απαγορεύει στον νομοθέτη της Ένωσης να χορηγήσει εξουσίες οι οποίες, για την άσκησή τους, απαιτούν από την Επιτροπή να προβεί σε ορισμένες (αυστηρώς οριοθετημένες) επιλογές κατά τη διακριτική της ευχέρεια. Πρβλ. απόφαση της 26ης Ιουλίου 2017, Τσεχική Δημοκρατία κατά Επιτροπής (C-696/15 P, EU:C:2017:595, σκέψη 52).

σκέψη 35 της εν λόγω οδηγίας) και iii) έχει αποφασίσει ότι τα νέα προϊόντα καπνού «θα πρέπει να συμμορφώνονται προς τις απαιτήσεις της […] οδηγίας [2014/40]» (ομοίως αιτιολογική σκέψη 35 της ίδιας οδηγίας).

36. Ως εκ τούτου, είναι σαφές ότι η Επιτροπή δεν υπερέβη την εξουσιοδότησή της θίγοντας κάποιο ουσιώδες στοιχείο της κύριας πράξεως, κατά παράβαση του άρθρου 290, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ. Εν συνεχεία, θα εξετάσω εάν, κατά την έκδοση της κατ' εξουσιοδότηση οδηγίας 2022/2100, η Επιτροπή συμμορφώθηκε προς «τους στόχους, το περιεχόμενο, την έκταση και τη διάρκεια της εξουσιοδότησης» που περιλαμβάνονται στο άρθρο 7, παράγραφος 12, και στο άρθρο 11, παράγραφος 6, της οδηγίας 2014/40. Πράγματι, πέραν του ζητήματος εάν η κατ' εξουσιοδότηση οδηγία σέβεται τα όρια που καθορίζονται από το άρθρο 290, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ (το οποίο έχει εφαρμογή σε όλες τις κατ' εξουσιοδότηση πράξεις), εγείρεται επίσης το ζήτημα εάν σέβεται τα όρια που θέτει ο νομοθέτης της Ένωσης με τις σχετικές διατάξεις της οδηγίας 2014/40.

37. Προς τούτο, θα εξετάσω ακολούθως το νόημα και το περιεχόμενο του άρθρου 7, παράγραφος 12, και του άρθρου 11, παράγραφος 6, της οδηγίας 2014/40. Οφείλω να ομολογήσω ότι δεν πρόκειται για εύκολο εγχείρημα. Πράγματι, το γράμμα ορισμένων διατάξεων της οδηγίας 2014/40 είναι, σε κάποιο βαθμό, διφορούμενο και, οποιαδήποτε ερμηνευτική προσέγγιση και αν ακολουθηθεί όσον αφορά τις διατάξεις αυτές, η αλληλεπίδρασή τους δεν είναι πάντοτε σαφής.

38. Στις επόμενες ενότητες θα διευκρινίσω για ποιους λόγους φρονώ ότι, σε τελική ανάλυση, τα επιχειρήματα που συνηγορούν υπέρ της αρμοδιότητας της Επιτροπής να ανακαλέσει τις επίμαχες εξαιρέσεις για τα νέα προϊόντα καπνού είναι περισσότερο πειστικά από εκείνα που την αμφισβητούν.

2. Γραμματική ερμηνεία του άρθρου 7, παράγραφος 12, και του άρθρου 11, παράγραφος 6

39. Εκτιμώ ότι είναι εύλογο να ξεκινήσω την ανάλυσή μου εξετάζοντας το γράμμα του άρθρου 7, παράγραφος 12, και του άρθρου 11, παράγραφος 6, της οδηγίας 2014/40.

40. Υπενθυμίζω ότι το άρθρο 7, παράγραφος 12, της οδηγίας 2014/40 ορίζει ότι «τα προϊόντα καπνού πλην των τσιγάρων και του καπνού για στριφτά τσιγάρα εξαιρούνται από τις απαγορεύσεις που προβλέπονται στις παραγράφους 1 και 7» και ότι «[η] Επιτροπή εκδίδει πράξεις κατ' εξουσιοδότηση […] για την απόσυρση της εξαίρεσης αυτής για συγκεκριμένη κατηγορία προϊόντων, αν υπάρξει ουσιαστική μεταβολή των συνθηκών […]». Ομοίως, το άρθρο 11, παράγραφος 6, της οδηγίας 2014/40 προβλέπει ότι «[η] Επιτροπή εκδίδει πράξεις κατ' εξουσιοδότηση […] για την ανάκληση της δυνατότητας χορήγησης εξαιρέσεων για οποιαδήποτε κατηγορία προϊόντων αναφέρεται στην παράγραφο 1, αν υπάρξει ουσιαστική μεταβολή των συνθηκών […]».

41. Στο πλαίσιο αυτό, δύο στοιχεία του κειμένου έχουν, κατ' εμέ, ιδιαίτερη σημασία.

42. Κατά πρώτον, αμφότερες οι εν λόγω διατάξεις θεσπίζουν σαφή σύνδεσμο μεταξύ των κατηγοριών των προϊόντων που *τυγχάνουν* (ή ενδέχεται να τύχουν) εξαιρέσεων και εκείνων για τα οποία οι εξαιρέσεις μπορούν να *ανακληθούν*. Ο σύνδεσμος στο άρθρο 7, παράγραφος 12, της οδηγίας είναι δομικός: η ίδια παράγραφος της εν λόγω διατάξεως (i) εισάγει την εξαίρεση και (ii) θεσπίζει τη δυνατότητα ανάκλησής της. Ο σύνδεσμος στο άρθρο 11, παράγραφος 6, της οδηγίας 2014/40 είναι ακόμη πιο σαφής και γίνεται μέσω παραπομπής στις κατηγορίες των καλυπτόμενων προϊόντων (οι ίδιες κατηγορίες όπως για την εξαίρεση και την ανάκληση της εξαιρέσεως). Κατά τη

γνώμη μου, η ύπαρξη του συνδέσμου αυτού αποτελεί στοιχείο το οποίο, εμφανώς, ενισχύει την ερμηνεία των εν λόγω διατάξεων όπως αυτή προτείνεται από την Ιρλανδία, τη Γαλλική Κυβέρνηση και την Επιτροπή.

43. Κατά δεύτερον, αμφότερες οι διατάξεις αφορούν «*συγκεκριμένες* κατηγορίες προϊόντων» [18]. Οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης και η Ιταλική Κυβέρνηση υποστηρίζουν ότι η φράση αυτή έχει την έννοια ότι παραπέμπει στα προϊόντα καπνού τα οποία εμπίπτουν στις διάφορες κατηγορίες που ορίζονται στο άρθρο 2 της οδηγίας 2014/40. Ως εκ τούτου, διατείνονται ότι η Επιτροπή δεν έχει εξουσιοδοτηθεί για τη δημιουργία νέων κατηγοριών προϊόντων καπνού απομονώνοντας μια ομάδα προϊόντων (εν προκειμένω, τα θερμαινόμενα προϊόντα καπνού) από εκείνα που εμπίπτουν στον ορισμό των «νέων προϊόντων καπνού».

44. Τα επιχειρήματα αυτά δεν μου φαίνονται πειστικά.

45. Η οδηγία 2014/40 δεν περιλαμβάνει ορισμό του όρου «συγκεκριμένος». Ωστόσο, υπό το πρίσμα της όλης οικονομίας της οδηγίας, φρονώ ότι είναι εύλογο ο όρος αυτός να ερμηνεύεται ως συνώνυμος των όρων «δεδομένος», «ειδικός» ή «ορισμένος» [19]. Κατ' ουσίαν, αυτό το οποίο υποδηλώνουν οι δύο διατάξεις είναι, κατά τη γνώμη μου, ότι ενδεχόμενη ανάκληση των εξαιρέσεων αφορά αποκλειστικά και μόνον την κατηγορία των προϊόντων για την οποία επήλθε σημαντική μεταβολή των συνθηκών. Η ανάκληση δεν μπορεί να επεκταθεί σε άλλα, παρόμοια ή συναφή, προϊόντα. Όπως προαναφέρθηκε, η ανάκληση των εξαιρέσεων αποτελεί μάλλον αυτοματισμό στο πλαίσιο του οποίου η Επιτροπή διαθέτει περιορισμένη διακριτική ευχέρεια.

46. Αδυνατώ να διακρίνω οποιοδήποτε γραμματικό ή συστηματικό στοιχείο στην οδηγία 2014/40 από το οποίο να μπορεί να συναχθεί ότι ο όρος «συγκεκριμένος» πρέπει να ερμηνευθεί ως «προϋφιστάμενος» ή «προκαθορισμένος». Τούτο δεν συνάγεται ούτε από τη συνήθη έννοια του όρου.

47. Αντιστοίχως, από κανένα σημείο της οδηγίας δεν προκύπτει οποιαδήποτε ένδειξη ότι ό όρος «κατηγορία προϊόντων» στο άρθρο 7, παράγραφος 12, και στο άρθρο 11, παράγραφος 6, της οδηγίας 2014/40, παραπέμπει στις κατηγορίες που καθορίζονται στο άρθρο 2 της οδηγίας αυτής.

48. Συναφώς, δεν πρέπει να παραγνωρίζεται ότι η οδηγία 2014/40, προκειμένου να ορίσει αρχικώς τα προϊόντα που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της αλλά και να καθορίσει ποιες διατάξεις εφαρμόζονται και σε ποια προϊόντα, χρησιμοποιεί πληθώρα ορισμών για να κατηγοριοποιήσει τα σχετικά προϊόντα. Για την ακρίβεια, τα οικεία προϊόντα εντάσσονται σε διάφορες ομάδες, υποομάδες και κατηγορίες. Με μια σχετική απλούστευση, αυτές έχουν ως ακολούθως: (i) η οδηγία εφαρμόζεται στα «προϊόντα καπνού» και σε ορισμένα συναφή με τον καπνό (δηλαδή, μη καπνικά) προϊόντα [20], (ii) τα προϊόντα καπνού διακρίνονται σε «μη καπνιζόμενα προϊόντα» και σε «προϊόντα καπνού για κάπνισμα», (iii) ακολούθως, τα προϊόντα καπνού που ανήκουν στις δύο αυτές κατηγορίες κατανέμονται σε επιμέρους κατηγορίες και (iv)

[18] Η υπογράμμιση δική μου.

[19] Για την ακρίβεια, ο όρος «ορισμένη κατηγορία» απαντά στο άρθρο 24, παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/40. Η διάταξη αυτή παρέχει στο κράτος μέλος τη δυνατότητα «να απαγορεύει μια ορισμένη κατηγορία προϊόντων καπνού ή συναφών προϊόντων [τα οποία συμμορφώνονται προς τις οδηγίες], για λόγους που αφορούν τις ιδιαίτερες συνθήκες στο εν λόγω κράτος μέλος και εφόσον οι διατάξεις δικαιολογούνται από την ανάγκη προστασίας της δημόσιας υγείας […]». Οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης, ερωτηθείσες κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση εάν η συγκεκριμένη διάταξη είναι εφαρμοστέα στα νέα προϊόντα καπνού, δεν έλαβαν σαφή θέση (αρχικώς, απάντησαν αρνητικά και, εν συνεχεία, δέχθηκαν ότι η εν λόγω διάταξη θα μπορούσε, ενδεχομένως, να τύχει εφαρμογής), ενώ η Ιταλική Κυβέρνηση υποστήριξε ότι η ως άνω διάταξη έχει εφαρμογή. Από την πλευρά μου, αδυνατώ να διακρίνω οποιονδήποτε λόγο βάσει του οποίου να μπορεί να θεωρηθεί ότι το άρθρο 24, παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/40, δεν έχει εφαρμογή στα νέα προϊόντα καπνού.

[20] Προϊόντα όπως τα «φυτικά προϊόντα για κάπνισμα», τα «ηλεκτρονικά τσιγάρα» και οι «περιέκτες επαναπλήρωσης».

τα προϊόντα που δεν εμπίπτουν στις υφιστάμενες επιμέρους κατηγορίες και διατίθενται στην αγορά μετά την προθεσμία μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο των κρατών μελών λογίζονται ως «νέα προϊόντα καπνού» [21].

49. Η πολυπλοκότητα του καθεστώτος αυτού επιτείνεται από δύο πρόσθετα στοιχεία. Πρώτον, η οδηγία 2014/40 αναγνωρίζει ότι υπάρχουν προϊόντα τα οποία, λόγω των χαρακτηριστικών ή της σκοπούμενης χρήσης τους, εμπίπτουν σε δύο ή περισσότερες επιμέρους κατηγορίες [22]. Δεύτερον, η οδηγία αναφέρει ότι τα «νέα προϊόντα καπνού» ενδέχεται να εμπίπτουν στον ορισμό είτε των μη καπνιζόμενων προϊόντων καπνού είτε των προϊόντων καπνού για κάπνισμα [23].

50. Με αυτά τα δεδομένα κατά νου, συμφωνώ με τις προσφεύγουσες της κύριας δίκης ότι η Επιτροπή δεν έχει την εξουσία να τροποποιήσει τις ομάδες και τις κατηγορίες που καθορίζονται στην οδηγία 2014/40 ούτε να διαφοροποιήσει τις ουσιαστικές διατάξεις που έχουν εφαρμογή σε αυτές. Ωστόσο, από τα ανωτέρω δεν συνάγεται ότι ο κατάλογος των «συγκεκριμένων» κατηγοριών είναι κλειστός και εξαντλητικός. Εάν ίσχυε κάτι τέτοιο, η διατύπωση του άρθρου 2, σημείο 14, στοιχείο α′, της οδηγίας 2014/40 –κατά το οποίο νέο προϊόν καπνού είναι αυτό το οποίο, μεταξύ άλλων, «δεν ανήκει σε καμία από τις *ακόλουθες* κατηγορίες: τσιγάρο, καπνός για στριφτά τσιγάρα, καπνός πίπας, καπνός για ναργιλέ, πούρο, πουράκι, καπνός μάσησης, καπνός που λαμβάνεται από τη μύτη και καπνός που λαμβάνεται από το στόμα» [24]– θα ήταν παράδοξη, καθότι οι εν λόγω κατηγορίες ουσιαστικά εξαντλούν τις κατηγορίες που απαριθμούνται στο άρθρο 2. Για την ακρίβεια, η συγκεκριμένη διατύπωση υποδηλώνει ότι, δυνητικώς τουλάχιστον, μπορούν κάλλιστα να υπάρχουν και *άλλες* κατηγορίες προϊόντων καπνού. Επιπλέον, εάν γίνει δεκτό ότι οι απαριθμούμενες κατηγορίες αντιστοιχούν σε εκείνες οι οποίες –κατά τις προσφεύγουσες της κύριας δίκης και την Ιταλική Κυβέρνηση– αποτελούν τις «συγκεκριμένες κατηγορίες» του άρθρου 7, παράγραφος 12, και του άρθρου 11, παράγραφος 6, της οδηγίας 2014/40, για ποιον ακριβώς λόγο δεν έχει χρησιμοποιηθεί η φράση αυτή και στο άρθρο 2, σημείο 14, στοιχείο α′, της εν λόγω οδηγίας;

51. Η απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Planta Tabak [25] –την οποία επικαλούνται οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης– δεν αμφισβητεί την ανωτέρω εκτίμηση. Με την απόφαση εκείνη, το Δικαστήριο απλώς επιβεβαίωσε ότι (i) ορισμένες από τις κατηγορίες προϊόντων που καθορίζονται στο άρθρο 2 της οδηγίας 2014/40 αποτελούν πράγματι «κατηγορίες προϊόντων» κατά την έννοια του άρθρου 7 της εν λόγω οδηγίας και ότι (ii) η έννοια «κατηγορίες προϊόντων» πρέπει να ερμηνεύεται κατά τρόπο συνεκτικό σε ολόκληρη την οδηγία. Αδυνατώ να εντοπίσω οποιοδήποτε χωρίο της εν λόγω αποφάσεως το οποίο να συνηγορεί υπέρ της απόψεως ότι ως κατηγορίες προϊόντων λογίζονται αποκλειστικά εκείνες που καθορίζονται στο άρθρο 2 της οδηγίας.

52. Για την ακρίβεια, είναι αληθές –όπως υπογραμμίζουν οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης– ότι ουδεμία διάταξη επιτρέπει ρητώς στην Επιτροπή τη δημιουργία νέων κατηγοριών προϊόντων. Ωστόσο, είναι εξίσου αληθές ότι και καμία διάταξη δεν το απαγορεύει ρητώς. Συνεπώς, το κατά πόσον η Επιτροπή μπορεί να το πράξει νομίμως εξαρτάται, θα έλεγα, από το εάν το κρίνει *αναγκαίο* ώστε να διασφαλίσει την ορθή άσκηση των εξουσιών που της έχουν ανατεθεί δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 12, και του άρθρου 11, παράγραφος 6, της οδηγίας 2014/40.

[21] Άρθρο 2, σημείο 14, της οδηγίας 2014/40.

[22] Βλ. αιτιολογική σκέψη 9 και άρθρο 2, σημείο 13, της οδηγίας 2014/40.

[23] Άρθρο 19, παράγραφος 4, της οδηγίας 2014/40.

[24] Η υπογράμμιση δική μου.

[25] Απόφαση της 30ής Ιανουαρίου 2019 (C-220/17, EU:C:2019:76, σκέψεις 60 έως 67).

53. Εάν θεωρηθεί ότι οι εν λόγω διατάξεις έχουν εφαρμογή και στα νέα προϊόντα καπνού, η Επιτροπή *πρέπει* να έχει τη δυνατότητα δημιουργίας μιας νέας κατηγορίας προϊόντων. Πράγματι, όπως προαναφέρθηκε, οι συγκεκριμένες διατάξεις εξουσιοδοτούν την Επιτροπή να αναλάβει δράση μόνον όσον αφορά συγκεκριμένες κατηγορίες προϊόντων και θα ήταν απολύτως παράλογο να θεωρηθεί ότι τα «νέα προϊόντα καπνού» αποτελούν μία από τις κατηγορίες αυτές. Σε διαφορετική περίπτωση, τούτο θα σήμαινε ότι η σημαντική αύξηση των πωλήσεων ενός νέου προϊόντος θα υποχρέωνε την Επιτροπή να ανακαλέσει τις εξαιρέσεις που ισχύουν για *όλα* τα νέα προϊόντα καπνού, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που (από άποψη σύνθεσης, τρόπου κατανάλωσης, οργανοληπτικών χαρακτηριστικών κ.λπ.) έχουν ελάχιστα κοινά στοιχεία με το εν λόγω νέο προϊόν και τα οποία, επιπλέον, ενδέχεται να έχουν πολύ περιορισμένες πωλήσεις. Αυτή θα ήταν μια απολύτως παράλογη ερμηνεία της οδηγίας.

54. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, το κρίσιμο, κατά τη γνώμη μου, ζήτημα είναι το εάν υπάρχουν άλλα στοιχεία στην οδηγία 2014/40 τα οποία, πέραν αυτών που επισήμανα στο σημείο 42 των παρουσών προτάσεων, καταδεικνύουν ότι η εξουσιοδότηση στην Επιτροπή προς ανάκληση των εξαιρέσεων καλύπτει και τα νέα προϊόντα καπνού.

55. Φρονώ ότι υπάρχουν τέτοια στοιχεία.

3. Συστηματική ερμηνεία του άρθρου 7, παράγραφος 12, και του άρθρου 11, παράγραφος 6 – πρώτο μέρος

56. Πρώτον, είμαι της γνώμης ότι, συνολικώς, η συστηματική ερμηνεία του άρθρου 7, παράγραφος 12, και του άρθρου 11, παράγραφος 6, της οδηγίας 2014/40, καταδεικνύει ότι η Επιτροπή μπορεί επίσης να ανακαλέσει τις εξαιρέσεις όσον αφορά ορισμένα νέα προϊόντα καπνού. Πράγματι, μολονότι υπάρχουν στοιχεία τα οποία συνηγορούν ενδεχομένως υπέρ μιας διαφορετικής ερμηνείας των εν λόγω διατάξεων, εντούτοις, εκείνα τα οποία κατατείνουν υπέρ της αναγνώρισης ευρύτερου περιθωρίου ελιγμών για την Επιτροπή όσον αφορά την εφαρμογή των επίμαχων υποχρεώσεων είναι πιο πειστικά από αυτά που συνηγορούν υπέρ του αντιθέτου.

57. Κατ' αρχάς, ουδόλως αμφισβητείται ότι οι κανόνες που θεσπίζει η οδηγία 2014/40 εφαρμόζονται *γενικώς* στα νέα προϊόντα καπνού. Συναφώς, το άρθρο 19, παράγραφος 4, της οδηγίας αυτής ορίζει ότι «[τ]α νέα προϊόντα καπνού που διατίθενται στην αγορά τηρούν τις προδιαγραφές της παρούσας οδηγίας» και ότι το ποιες επιμέρους διατάξεις της οδηγίας εφαρμόζονται στα νέα προϊόντα καπνού «εξαρτάται από το κατά πόσον τα εν λόγω προϊόντα εμπίπτουν στον ορισμό του μη καπνιζόμενου προϊόντος καπνού ή του προϊόντος καπνού για κάπνισμα». Ο κανόνας αυτός επαναλαμβάνεται στην αιτιολογική σκέψη 35 της οδηγίας, κατά την οποία «[γ]ια να εξασφαλιστούν ισότιμοι όροι ανταγωνισμού, τα νέα προϊόντα καπνού, τα οποία είναι προϊόντα καπνού όπως ορίζονται στην παρούσα οδηγία, θα πρέπει να συμμορφώνονται προς τις απαιτήσεις της παρούσας οδηγίας».

58. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω και λαμβανομένου υπόψη ότι (i) οι κανόνες σχετικά με τις επίμαχες υποχρεώσεις και τις επίμαχες εξαιρέσεις είναι σαφές ότι έχουν εφαρμογή στα νέα προϊόντα καπνού [26] και ότι (ii) οι κανόνες περί ανάκλησης δεν εξαιρούν ρητώς τα «νέα προϊόντα καπνού» [27], μπορεί ευλόγως να υποτεθεί ότι τα νέα προϊόντα καπνού πρέπει επίσης να εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των κανόνων περί *ανάκλησης* των εξαιρέσεων.

[26] Βλ. σημεία 24 και 25 των παρουσών προτάσεων.

[27] Βλ. σημεία 40 και 42 των παρουσών προτάσεων.

59. Σε τελική ανάλυση, εάν η βούληση του νομοθέτη της Ένωσης ήταν οι επίμαχες υποχρεώσεις να μην έχουν εφαρμογή στα νέα προϊόντα καπνού, θα ήταν απλούστερο να εξαιρέσει ευθέως τα προϊόντα αυτά από το πεδίο εφαρμογής των σχετικών διατάξεων, αντί να επιλέξει τον συνδυασμό μιας κατ' αρχήν υποχρεώσεως και μιας μη δυνάμενης να ανακληθεί εξαιρέσεως από την υποχρέωση αυτή.

60. Η άποψη αυτή φαίνεται να ενισχύεται έτι περαιτέρω από το γεγονός ότι, όσον αφορά τις επίμαχες υποχρεώσεις, η οδηγία 2014/40 περιλαμβάνει ορισμένους ειδικούς κανόνες για συγκεκριμένες ομάδες ή κατηγορίες προϊόντων όπως, για παράδειγμα, «τα προϊόντα που έχουν χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις με υψηλότερες πωλήσεις» [28] ή «τα ηλεκτρονικ[ά] τσιγάρ[α και τους] περι[έκτες] επαναπλήρωσης» [29]. Γενικότερα, στην περίπτωση που ορισμένα προϊόντα υπόκεινται σε ειδικούς κανόνες, κατά παρέκκλιση, επομένως, από το γενικό καθεστώς ή το καθεστώς που ισχύει στον συγκεκριμένο τομέα, οι διατάξεις της οδηγίας το προβλέπουν ρητώς [30].

61. Περαιτέρω, οι ως άνω διαπιστώσεις φαίνεται επίσης να είναι συνεπέστερες προς το νομικό πλαίσιο που θεσπίζει η ΣΠΕΚ και οι κατευθυντήριες γραμμές της. Η εν λόγω σύμβαση-πλαίσιο, όπως επισημαίνεται στην αιτιολογική σκέψη 7 της οδηγίας 2014/40, δεσμεύει την Ένωση και τα κράτη μέλη της και πρέπει, ως εκ τούτου, να εφαρμόζεται κατά τη θέσπιση κανόνων επί ζητημάτων όπως αυτά που διέπονται από την οδηγία 2014/40. Όσον αφορά τις κατευθυντήριες γραμμές της ΣΠΕΚ, μολονότι δεν έχουν δεσμευτική ισχύ, εντούτοις, έχουν ως στόχο, σύμφωνα με τα άρθρα 7 και 9 της ΣΠΕΚ, να παράσχουν στα συμβαλλόμενα μέρη συνδρομή κατά την εφαρμογή των διατάξεων της εν λόγω συμβάσεως [31]. Για τον λόγο αυτόν, ο νομοθέτης της Ένωσης αποφάσισε να τις λάβει δεόντως υπόψη στην οδηγία [32].

62. Μολονότι οι κατευθυντήριες γραμμές της ΣΠΕΚ κάνουν λόγο, σε διάφορα σημεία, για νέα προϊόντα καπνού [33], δεν προτείνουν οποιαδήποτε ευνοϊκότερη μεταχείριση των προϊόντων αυτών σε σχέση με τα υφιστάμενα προϊόντα, ιδίως όσον αφορά τα μέτρα που αφορούν τα συστατικά και την επισήμανση [34]. Το ίδιο ακριβώς ισχύει και για τη ΣΠΕΚ: από καμία διάταξη της εν λόγω συμβάσεως δεν μπορεί να συναχθεί ότι τα συγκεκριμένα προϊόντα μπορούν να τύχουν προσωρινής εξαιρέσεως από τους γενικούς κανόνες ενόσω εξετάζεται ο αντίκτυπός τους στην αγορά και τη δημόσια υγεία [35].

63. Κατά συνέπεια, αδυνατώ να διακρίνω οτιδήποτε στα κρίσιμα στοιχεία του πλαισίου το οποίο να αμφισβητεί τη διαπίστωση ότι η Επιτροπή μπορεί ορθώς να αποφασίσει ανάκληση των εξαιρέσεων όσον αφορά ορισμένα νέα προϊόντα καπνού. Παρά ταύτα, οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης και η Ιταλική Κυβέρνηση επισημαίνουν κάποια άλλα στοιχεία του πλαισίου τα οποία, κατά τη γνώμη τους, ενισχύουν την άποψή τους. Θα εξετάσω τα επιχειρήματα αυτά στα επόμενα σημεία των παρουσών προτάσεων.

[28] Βλ. αιτιολογική σκέψη 16 της οδηγίας 2014/40.

[29] Βλ. αιτιολογική σκέψη 47 της οδηγίας 2014/40.

[30] Βλ., για παράδειγμα, άρθρο 6, άρθρο 16, παράγραφος 3, και άρθρο 30 της οδηγίας 2014/40.

[31] Βλ. απόφαση της 4ης Μαΐου 2016, Philip Morris Brands κ.λπ. (C-547/14, EU:C:2016:325, σκέψη 111).

[32] Βλ. αιτιολογικές σκέψεις 15 και 24 της οδηγίας 2014/40.

[33] Βλ. σ. 70, 78 και 85 των κατευθυντηρίων γραμμών της ΣΠΕΚ.

[34] Βλ., ιδίως, σ. 33 έως 41, 61 και 62 των κατευθυντηρίων γραμμών της ΣΠΕΚ.

[35] Βλ., ιδίως, άρθρα 9 και 11 της συμβάσεως.

4. Συστηματική (και ιστορική ερμηνεία) του άρθρου 7, παράγραφος 12, και του άρθρου 11, παράγραφος 6 – δεύτερο μέρος

64. Κατ' αρχάς, οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης υποστηρίζουν ότι η «ευρεία» ερμηνεία του άρθρου 7, παράγραφος 12, και του άρθρου 11, παράγραφος 6, της οδηγίας 2014/40, η οποία θα καθιστούσε τις διατάξεις αυτές εφαρμοστέες και στα νέα προϊόντα καπνού, δεν συμβαδίζει με τους κανόνες που θεσπίζονται από το άρθρο 19, παράγραφος 1, και το άρθρο 28, της εν λόγω οδηγίας. Οι διατάξεις αυτές καταδεικνύουν –κατά τις ως άνω μετέχουσες στη διαδικασία– ότι ο νομοθέτης της Ένωσης έχει θεσπίσει ειδικό καθεστώς για τα νέα προϊόντα καπνού.

65. Το άρθρο 19, παράγραφος 1, καθιερώνει σύστημα κοινοποιήσεως των νέων προϊόντων καπνού στις εθνικές αρχές πριν από την κυκλοφορία τους στην αγορά. Στις παρεχόμενες πληροφορίες πρέπει να περιλαμβάνεται, μεταξύ άλλων, η «λεπτομερή[ς] περιγραφή του σχετικού νέου προϊόντος καπνού, καθώς και [οι] οδηγίες χρήσης του και [οι] πληροφορίες […] όσον αφορά τα συστατικά και τις εκπομπές». Το άρθρο 28 της ίδιας οδηγίας επιβάλλει στην Επιτροπή να προσκομίζει, «οποτεδήποτε απαιτείται», έκθεση σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας. Στην έκθεση αυτή, η Επιτροπή καλείται να δώσει ιδιαίτερη έμφαση, μεταξύ άλλων, «στις εξελίξεις της αγοράς όσον αφορά τα νέα προϊόντα καπνού» και «στις εξελίξεις της αγοράς, οι οποίες συνιστούν ουσιαστική μεταβολή των συνθηκών». Σε συνέχεια της εκθέσεως, υποβάλλονται «προτάσεις τροποποιήσεων της οδηγίας τις οποίες κρίνει αναγκαίες η Επιτροπή […]».

66. Ομολογουμένως, οι δύο αυτές διατάξεις μπορούν, εκ πρώτης όψεως, να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι, όσον αφορά τα νέα προϊόντα καπνού, ο νομοθέτης της Ένωσης επέλεξε να τηρήσει στάση αναμονής, επιφυλασσόμενος να λάβει μελλοντικά την απόφασή του σχετικά με τον τρόπο που πρέπει να ρυθμισθούν[36].

67. Κατά τη γνώμη μου, ωστόσο, κατόπιν προσεκτικότερης εξετάσεως, οι διατάξεις αυτές χρήζουν διαφορετικής ερμηνείας.

68. Κατά πρώτον, η τήρηση στάσης αναμονής δεν φαίνεται να συνάδει με το σαφές γράμμα της αιτιολογικής σκέψεως 35 και του άρθρου 19, παράγραφος 4, της οδηγίας 2014/40 –που παρατίθενται στο σημείο 57 των παρουσών προτάσεων– το οποίο επιβάλλει τη συμμόρφωση των εν λόγω προϊόντων προς τις απαιτήσεις της οδηγίας. Επιπλέον, εάν γίνει δεκτό ότι οι μοναδικές κρίσιμες απαιτήσεις είναι οι απορρέουσες από το άρθρο 19 της οδηγίας, όπως υποστηρίζουν οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης, τότε η δεύτερη περίοδος του άρθρου 19, παράγραφος 4, («[π]οιες από τις διατάξεις της παρούσας οδηγίας εφαρμόζονται στα νέα προϊόντα καπνού εξαρτάται από το κατά πόσο τα εν λόγω προϊόντα εμπίπτουν στον ορισμό του μη καπνιζόμενου προϊόντος καπνού ή του προϊόντος καπνού για κάπνισμα») θα καθίστατο κενή περιεχομένου. Πράγματι, είναι σαφές ότι οι υποχρεώσεις κοινοποιήσεως που θεσπίζει το άρθρο 19, παράγραφοι 1 και 2, αφορούν αμφότερες τις ομάδες προϊόντων. Η φράση «ποιες από τις διατάξεις της παρούσας οδηγίας εφαρμόζονται» που περιλαμβάνεται στο άρθρο 19, παράγραφος 4, δεν μπορεί παρά να αναφέρεται στις *ουσιαστικές* διατάξεις της οδηγίας, συμπεριλαμβανομένων των διατάξεων για τα συστατικά και την επισήμανση.

[36] Βλ., επίσης, αιτιολογική σκέψη 34 («[…] είναι σημαντικό να παρακολουθούνται οι εξελίξεις όσον αφορά τα νέα προϊόντα καπνού») και αιτιολογική σκέψη 52 («[η] έκθεση θα πρέπει να περιλαμβάνει πληροφορίες […], τις εξελίξεις που έχουν σημειωθεί στην αγορά όσον αφορά τα νέα προϊόντα καπνού [και] τις εξελίξεις της αγοράς οι οποίες υποδηλώνουν ουσιαστική μεταβολή των συνθηκών») της οδηγίας 2014/40.

69. Κατά δεύτερον, από τις προπαρασκευαστικές εργασίες δεν μπορεί να συναχθεί ότι ο νομοθέτης επέλεξε να χορηγήσει στα νέα προϊόντα καπνού το ευεργέτημα της αμφιβολίας, αλλά το ακριβώς αντίθετο: τα νέα προϊόντα καπνού πρέπει να εξακολουθήσουν να υπόκεινται πλήρως στους *γενικούς κανόνες* της οδηγίας ενόσω μελετώνται οι επιπτώσεις τους στην υγεία και τις καταναλωτικές πρακτικές. Μελλοντικά, εφόσον κριθεί σκόπιμο, μπορούν να θεσπιστούν αυστηρότεροι κανόνες.

70. Τούτο επιβεβαιώνεται από την εκτίμηση επιπτώσεων της Επιτροπής, η οποία δημοσιεύθηκε το 2012. Η προτιμώμενη ρυθμιστική επιλογή της Επιτροπής για τα νέα προϊόντα καπνού ήταν η εξής: «Για τα νέα προϊόντα καπνού θεσπίζεται υποχρέωση κοινοποιήσεως […], η δε Επιτροπή θα υποβάλει έκθεση σχετικά με την εξέλιξη της αγοράς όσον αφορά τα προϊόντα αυτά πέντε έτη μετά την ημερομηνία λήξης της προθεσμίας μεταφοράς [της νέας οδηγίας για τον καπνό] στο εσωτερικό δίκαιο των κρατών μελών. Τα νέα προϊόντα καπνού που θα διατίθενται στην αγορά πρέπει να συμμορφώνονται προς τους κανόνες που διέπουν την επισήμανση (προειδοποιήσεις για την υγεία σε αμφότερες τις πλευρές της συσκευασίας) και τα συστατικά (απαγόρευση προϊόντων με χαρακτηριστικές γεύσεις/αρώματα)». Ενδιαφέρον παρουσιάζει ότι ουδεμία από τις ρυθμιστικές επιλογές που αξιολογήθηκαν στο πλαίσιο της εκτιμήσεως επιπτώσεων δεν ενισχύει τα επιχειρήματα που προβάλλουν οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης[37].

71. Η προσέγγιση αυτή (συνύπαρξη της διαδικασίας κοινοποιήσεως και της κατ' αρχήν εφαρμογής των γενικών κανόνων) αντικατοπτρίζεται πλήρως στην αιτιολογική έκθεση που συνοδεύει την πρόταση οδηγίας της Επιτροπής, η οποία κατατέθηκε το 2012. Πράγματι, στο τμήμα 3.6 (το οποίο επιγράφεται «Νέα προϊόντα καπνού») της αιτιολογικής εκθέσεως, η Επιτροπή αναφέρει τα εξής:

«Τα νέα προϊόντα καπνού […] πρέπει να τηρούν τις απαιτήσεις της οδηγίας (π.χ. όσον αφορά την επισήμανση και τα συστατικά), ώστε να εξασφαλίζονται ισότιμοι όροι ανταγωνισμού, ενώ οι εφαρμοστέοι κανόνες θα εξαρτώνται από το αν το προϊόν προϋποθέτει διαδικασία καύσης ή όχι.

Η πρόταση προβλέπει *επίσης* υποχρέωση κοινοποίησης για τα νέα προϊόντα καπνού, ενώ η Επιτροπή θα υποβάλει έκθεση σχετικά με την εξέλιξη της αγοράς των προϊόντων αυτών πέντε έτη μετά την ημερομηνία λήξης της προθεσμίας μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο των κρατών μελών»[38].

72. Κατά τρίτον, τα ανωτέρω συμπεράσματα φαίνεται να επιβεβαιώνονται από την υφιστάμενη νομολογία του Δικαστηρίου. Στην απόφαση Philip Morris Brands κ.λπ., το Δικαστήριο έκρινε ότι, με την οδηγία 2014/40, ο νομοθέτης της Ένωσης «αποφάσισε να θεσπίσει *ενιαίους κανόνες για το σύνολο των προϊόντων καπνού* που έχουν χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση»[39]. Η εκτίμηση αυτή δεν τίθεται εν αμφιβόλω ούτε από τη σκέψη 32 της αποφάσεως στην υπόθεση Swedish Match[40]. Οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης υποστηρίζουν ότι, στο συγκεκριμένο χωρίο, το Δικαστήριο έκρινε ότι τα νέα προϊόντα καπνού, λόγω του γεγονότος ότι δεν μπορούν να αποσαφηνισθούν ακόμη οι επιπτώσεις τους στην υγεία και τις καταναλωτικές πρακτικές, υπήχθησαν απλώς στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2014/40 προκειμένου να υπόκεινται στη διαδικασία κοινοποιήσεως.

[37] Commission staff working document – Impact assessment – Accompanying the document «Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning the manufacture, presentation and sale of tobacco and related products», SWD(2012) 452 final, σ. 50 έως 52, 74 έως 76 και 117.

[38] Η υπογράμμιση δική μου.

[39] Απόφαση της 4ης Μαΐου 2016 (C-547/14, EU:C:2016:325, σκέψη 108). Η υπογράμμιση δική μου.

[40] Απόφαση της 22ας Νοεμβρίου 2018 (C-151/17, EU:C:2018:938).

73. Δεν συντάσσομαι με την άποψη αυτή. Στο συγκεκριμένο χωρίο σκοπός του Δικαστηρίου ήταν να τονίσει ότι, σε αντίθεση με τον καπνό που λαμβάνεται από το στόμα, η πώληση νέων προϊόντων καπνού *δεν απαγορεύεται* διότι οι επιπτώσεις τους στη δημόσια υγεία και τη δυναμική της αγοράς παραμένουν άγνωστες. Τούτο καθίσταται ακόμη πιο σαφές εάν το εν λόγω χωρίο της αποφάσεως ερμηνευθεί εντός του πλαισίου στο οποίο εντάσσεται. Το εξεταζόμενο από το Δικαστήριο ζήτημα αφορούσε το εάν η οδηγία 2014/40 παραβιάζει την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως στο μέτρο που απαγορεύει τη διάθεση στην αγορά των προϊόντων καπνού που λαμβάνονται από το στόμα ενώ επιτρέπει τη διάθεση των λοιπών προϊόντων καπνού, συμπεριλαμβανομένων των νέων προϊόντων καπνού. Συναφώς, δεν πρέπει να παραγνωρίζεται ότι μία από τις ρυθμιστικές επιλογές που προτάθηκαν κατά τη διαδικασία που κατέληξε στην έκδοση της οδηγίας 2014/40 ήταν η επιβολή καθολικής απαγορεύσεως της πώλησης νέων προϊόντων καπνού, όπως ίσχυε ήδη για τον καπνό που λαμβάνεται από το στόμα [41].

74. Κατά τέταρτον, η προτεινόμενη από τις προσφεύγουσες της κύριας δίκης ερμηνεία των άρθρων 19 και 28 της οδηγίας 2014/40 δεν υποστηρίζεται ούτε από το γράμμα ούτε από τους σκοπούς των εν λόγω διατάξεων, οι οποίες έχουν ευρύ πεδίο εφαρμογής και δεν αφορούν ειδικώς τις επίμαχες υποχρεώσεις.

75. Το σύστημα κοινοποιήσεως που θεσπίζει το άρθρο 19 και το άρθρο 28, παράγραφος 2, στοιχείο β′, της οδηγίας 2014/40, εξυπηρετεί πολλαπλούς σκοπούς, ιδίως δε: (i) να παράσχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα αδειοδοτήσεως της κυκλοφορίας των εν λόγω προϊόντων στην αγορά (εφόσον τα ίδια έχουν θεσπίσει σχετικό σύστημα) [42], (ii) να καθορίσει ποιες από τις διατάξεις της οδηγίας 2014/40 τυγχάνουν εφαρμογής [43] και (iii) να τηρεί ενήμερες τις ευρωπαϊκές και εθνικές αρχές ως προς τις σχετικές εμπορικές και επιστημονικές εξελίξεις για πιθανές τροποποιήσεις της οδηγίας [44]. Το άρθρο 19 της οδηγίας 2014/40 δεν συνδέει, ρητώς ή σιωπηρώς, την επίμαχη κοινοποίηση με την ανάγκη καθορισμού από τον νομοθέτη της Ένωσης του αν οι επίμαχες υποχρεώσεις πρέπει να εφαρμόζονται, μέσω ανάκλησης των εξαιρέσεων.

76. Όσον αφορά το άρθρο 28 της οδηγίας 2014/40, φρονώ ότι είναι προφανές ότι ένα νομοθέτημα το οποίο αποβλέπει στην προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με την κατασκευή, την παρουσίαση και των πώληση του καπνού και συναφών προϊόντων ενδέχεται να απαιτεί τακτικές αναθεωρήσεις με την πάροδο του χρόνου, καθότι η αγορά εξελίσσεται διαρκώς (τα υφιστάμενα προϊόντα ενδέχεται να αλλάξουν, νέα προϊόντα διατίθενται στην αγορά και οι προτιμήσεις των καταναλωτών μεταβάλλονται) και δημοσιεύονται νέες επιστημονικές μελέτες. Είναι επίσης προφανές ότι ο νομοθέτης της Ένωσης ενδέχεται να επιθυμεί να τροποποιήσει το νομικό πλαίσιο –όσον αφορά τόσο τις γενικές αρχές και τους ορισμούς αλλά και τους ειδικότερους κανόνες σχετικά με τις υποχρεώσεις, τις εξαιρέσεις και την ανάκληση των εξαιρέσεων– προκειμένου να προσαρμόσει τους κανόνες αυτούς, μεταξύ άλλων, στις ιδιαιτερότητες των προϊόντων καπνού που άρχισαν να διατίθενται στην αγορά μετά την έκδοση της οδηγίας 2014/40.

77. Ασφαλώς, σύμφωνα με την αρχή «από το μείζον στο έλασσον» (όταν επιτρέπεται το μείζον, επιτρέπεται επίσης και το έλασσον) [45], ο νομοθέτης της Ένωσης μπορεί, στο πλαίσιο αυτό, να αποφασίσει και επί ζητημάτων για τα οποία έχει εξουσιοδοτήσει στην Επιτροπή. Ως εκ τούτου, φρονώ ότι οι αναφορές στα νέα προϊόντα καπνού και την πιθανή μεταβολή των συνθηκών στο

41 Βλ. εκτίμηση επιπτώσεων της Επιτροπής, σ. 50 έως 52.

42 Άρθρο 19, παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/40.

43 Άρθρο 19, παράγραφος 4, της οδηγίας 2014/40.

44 Άρθρο 28, παράγραφος 2, στοιχείο β′, της οδηγίας 2014/40.

45 Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 13ης Μαΐου 2003, Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-463/00, EU:C:2003:272, σκέψη 41).

άρθρο 28 της οδηγίας 2014/40 δεν αποκλείουν την ερμηνεία του άρθρου 7, παράγραφος 12, και του άρθρου 11, παράγραφος 6, της οδηγίας υπό την έννοια που υποστηρίζουν η Ιρλανδία, η Γαλλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή.

78. Κατά πέμπτον, η τήρηση στάσης αναμονής δεν συνάδει με την αρχή της προφυλάξεως –που κατοχυρώνεται, ιδίως, στο άρθρο 35 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο άρθρο 9 ΣΛΕΕ, στο άρθρο 114, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ και στο άρθρο 168, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ[46] – η οποία, κατά πάγια νομολογία, έχει εφαρμογή όταν τα θεσμικά όργανα της Ένωσης λαμβάνουν μέτρα προστασίας της ανθρώπινης υγείας στο πλαίσιο της πολιτικής της εσωτερικής αγοράς[47]. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, όταν υπάρχει αβεβαιότητα ως προς την ύπαρξη ή την έκταση κινδύνων για την υγεία των προσώπων, μπορούν να ληφθούν μέτρα προστασίας χωρίς να αναμένεται να αποδειχθεί πλήρως το υποστατό και η σοβαρότητα των κινδύνων αυτών[48].

79. Σε τελική ανάλυση, το σύστημα των τριών παραμέτρων που θεσπίζει η οδηγία 2014/40 όσον αφορά τις επίμαχες υποχρεώσεις (βασικός κανόνας/εξαίρεση/ανάκληση της εξαιρέσεως) θα ήταν ατελές εάν το τρίτο σκέλος του αίρονταν όσον αφορά ορισμένα προϊόντα. Θα επανέλθω στο συγκεκριμένο ζήτημα στην ενότητα 6 των παρουσών προτάσεων.

5. Συστηματική ερμηνεία του άρθρου 7, παράγραφος 12, και του άρθρου 11, παράγραφος 6 – τρίτο μέρος

80. Επιπλέον, οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης εφιστούν την προσοχή στο άρθρο 2, σημείο 28, της οδηγίας 2014/40, κατά το οποίο η «ουσιαστική μεταβολή των συνθηκών» απαιτεί αύξηση του όγκου πωλήσεων ή αύξηση του επιπέδου επιπολασμού της χρήσης στην ομάδα καταναλωτών κάτω των 25 ετών κατά ορισμένα ποσοστά (10 % και 5 % αντιστοίχως). Οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης διερωτώνται κατά πόσον τα νέα προϊόντα καπνού πληρούν πολύ εύκολα τα ως άνω κατώτατα όρια, δεδομένου ότι τα προϊόντα αυτά είναι πολύ πιθανό να πραγματοποιήσουν, όταν αρχίσουν να διατίθενται στην αγορά, μόνον τις ελάχιστες πωλήσεις. Κατ' ουσίαν επισημαίνουν το γεγονός ότι οποιαδήποτε ουσιαστική αύξηση στην αγορά μπορεί να καλύψει με ευκολία το κατώτατο όριο της αύξησης των πωλήσεων κατά 10 % και, συνεπώς, να προκαλέσει την ανάκληση των εξαιρέσεων.

81. Οι προβληματισμοί που εκφράζουν οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης είναι, σε κάποιο βαθμό, κατανοητοί. Ωστόσο, φρονώ ότι οι προϋποθέσεις που τίθενται στο άρθρο 2, σημείο 28, της οδηγίας 2014/40 δεν επιβαρύνουν αδικαιολόγητα τα νέα προϊόντα καπνού.

82. Κατ' αρχάς, υπάρχει μια σχετικώς αυξημένη απαίτηση η οποία πρέπει να ικανοποιείται από μια (υφιστάμενη ή νέα) κατηγορία προϊόντων προκειμένου να επέλθει η εν λόγω μεταβολή των συνθηκών: ο όγκος πωλήσεων της επίμαχης κατηγορίας πρέπει, σε επίπεδο λιανικής, να υπερβαίνει το 2,5 % των συνολικών πωλήσεων των προϊόντων καπνού σε επίπεδο Ένωσης. Σε περίπτωση που δεν καλυφθεί αυτό το κατώτατο όριο του 2,5 %, δεν είναι δυνατόν να υπάρξει ανάκληση των εξαιρέσεων, ανεξάρτητα από τον όγκο των πωλήσεων ή την αύξηση της χρήσεως από τους νέους. Σε μια αγορά η οποία, κατά το έτος 2020, είχε εκτιμηθεί σε περίπου 600

[46] Πρβλ. απόφαση της 4ης Μαΐου 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, σκέψη 116).

[47] Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 1ης Οκτωβρίου 2019, Blaise κ.λπ. (C-616/17, EU:C:2019:800, σκέψη 41 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[48] Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 22ας Νοεμβρίου 2018, Swedish Match (C-151/17, EU:C:2018:938, σκέψη 38 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

εκατομμύρια μονάδες[49], το κατώτατο όριο του 2,5 % διασφαλίζει, κατ' εμέ, ότι μόνον προϊόντα με σημαντική παρουσία στην Ένωση μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο της ανάκλησης των εξαιρέσεων.

83. Επιπλέον, η αύξηση του όγκου πωλήσεων ή του επιπέδου επιπολασμού της χρήσεως από νέους των επίμαχων προϊόντων πρέπει να έχει καταγραφεί σε τουλάχιστον πέντε κράτη μέλη. Η συγκεκριμένη απαίτηση συνεπάγεται, αναπόφευκτα, τον αποκλεισμό προϊόντων των οποίων η παρουσία στην αγορά της Ένωσης έχει κυρίως τοπικό ή αμιγώς περιθωριακό χαρακτήρα.

84. Τέλος, εξίσου σημαντικό είναι ότι τα στοιχεία για τις πωλήσεις που χρησιμοποιούνται προκειμένου να εξετασθεί η ενδεχόμενη μεταβολή των συνθηκών είναι αυτά που διαβιβάζονται από τους ίδιους τους κατασκευαστές και τους εισαγωγείς *σε ετήσια βάση*. Τούτο δεν διασφαλίζει απλώς την ποιότητα των δεδομένων αλλά και ότι οι σποραδικές ή μεταβατικές αυξήσεις πωλήσεων δεν μπορούν να προκαλέσουν την ανάκληση εξαιρέσεων, δεδομένου ότι η εν λόγω αύξηση του όγκου πωλήσεων μπορεί να διαπιστωθεί μόνον με τη σύγκριση των ετήσιων στοιχείων. Ομοίως, όσον αφορά το επίπεδο επιπολασμού της χρήσης στους νέους, η οδηγία απαιτεί από την Επιτροπή να στηρίξει την εκτίμησή της στην «ειδική έκθεση 385 του Ευρωβαρομέτρου του Μαΐου του 2012 ή [σε] ισοδύναμες μελέτες επιπολασμού». Κατ' εμέ, ο όρος «ισοδύναμες» μελέτες έχει την έννοια των μελετών που μπορούν να συγκριθούν, σε επίπεδο ακρίβειας και λεπτομερειών, με την ειδική έκθεση 385 του Ευρωβαρομέτρου του Μαΐου του 2012, ήτοι μια εξαιρετικά εμπεριστατωμένη μελέτη της καταστάσεως που επικρατεί στις εθνικές αγορές[50].

85. Ως εκ τούτου, φρονώ ότι τα στηριζόμενα στο άρθρο 2, σημείο 28, της οδηγίας 2014/40, επιχειρήματα που προβάλλουν οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης, δεν ευσταθούν.

6. Τελολογική ερμηνεία του άρθρου 7, παράγραφος 12, και του άρθρου 11, παράγραφος 6

86. Δεύτερον, η αποδοχή της εκτιμήσεως ότι το σύστημα των τριών παραμέτρων «βασικός κανόνας/εξαίρεση/ανάκληση της εξαιρέσεως» τυγχάνει πλήρους εφαρμογής στα νέα προϊόντα καπνού συνάδει με τους δύο κύριους σκοπούς της οδηγίας 2014/40[51].

87. Αφενός, το σύστημα αυτό ενισχύει την εσωτερική αγορά, δεδομένου ότι συντείνει σε μεγαλύτερη ομοιομορφία των κανόνων για τα νέα προϊόντα καπνού[52]. Είναι αληθές ότι η ρύθμιση των εν λόγω προϊόντων επαφίεται, σε μεγάλο βαθμό, στα κράτη μέλη. Υπό το πρίσμα αυτό, ωστόσο, ο αντίκτυπος της αποφάσεως περί ανάκλησης είναι σχετικά περιορισμένος: η απόφαση αυτή απαιτεί απλώς ορισμένα νέα προϊόντα καπνού να υπόκεινται στους γενικούς κανόνες περί συστατικών και επισήμανσης. Τούτο, επ' ουδενί καθιστά άνευ αποτελεσματικότητας την αρμοδιότητα των κρατών μελών όσον αφορά την αδειοδότηση των εν λόγω προϊόντων, όπως διατείνεται η PJ Carroll.

[49] Έκθεση της Επιτροπής σχετικά με τη διαπίστωση ουσιαστικής μεταβολής των συνθηκών όσον αφορά τα θερμαινόμενα προϊόντα καπνού σύμφωνα με την οδηγία 2014/40 [COM(2022) 279 final, σ. 4].

[50] Διαθέσιμη στο διαδίκτυο, στον ιστότοπο της Επιτροπής.

[51] Βλ., ιδίως, αιτιολογική σκέψη 21 και άρθρο 1 της οδηγίας 2014/40.

[52] Βλ. επίσης αιτιολογικές σκέψεις 4 έως 6, 22 και 23 της οδηγίας 2014/40.

88. Συγκεκριμένα, η απόφαση για μεγαλύτερο βαθμό εναρμονίσεως στον σχετικό τομέα είναι συνεπής προς την άποψη του νομοθέτη ότι η απουσία εναρμονισμένης προσεγγίσεως όσον αφορά τα συστατικά και την επισήμανση επηρεάζει την ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς [53] και ότι οι αποκλίσεις μεταξύ των εθνικών νομοθεσιών είναι πιθανόν να αυξηθούν μελλοντικά [54]

89. Η ανωτέρω προσέγγιση ευθυγραμμίζεται με τη νομολογία του Δικαστηρίου, κατά την οποία «η επιλογή του άρθρου 114 ΣΛΕΕ ως νομικής βάσης είναι μεν δυνατή προκειμένου να προληφθούν μελλοντικά εμπόδια στο εμπόριο λόγω της ανομοιογενούς εξελίξεως των εθνικών νομοθεσιών, η εμφάνιση όμως των εμποδίων αυτών πρέπει να πιθανολογείται και το επίμαχο μέτρο πρέπει να έχει ως αντικείμενο την πρόληψή τους» [55]. Από τη νομολογία καθίσταται επίσης σαφές ότι εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις για την επιλογή του άρθρου 114 ΣΛΕΕ ως νομικής βάσης, ο νομοθέτης της Ένωσης δεν μπορεί να εμποδίζεται να στηριχθεί σ' αυτή τη νομική βάση από το γεγονός ότι η προστασία της δημόσιας υγείας είναι καθοριστική για τις επιλογές που πρέπει να γίνουν [56].

90. Τούτο ισχύει τόσο για την αρχική πράξη όσο και για κάθε μεταγενέστερη τροποποίησή της. Πράγματι, όπως έχει κρίνει το Δικαστήριο, ο νομοθέτης της Ένωσης δεν μπορεί να στερείται της δυνατότητας να προσαρμόζει μια πράξη με αντικείμενο την προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών μελών σε κάθε μεταβολή των περιστάσεων ή σε κάθε εξέλιξη των γνώσεων, δεδομένου του καθήκοντος που τον βαρύνει σχετικά με την προστασία των γενικών συμφερόντων που αναγνωρίζει η Συνθήκη. Σε μια τέτοια περίπτωση, ο νομοθέτης της Ένωσης μπορεί να εκπληρώσει ορθώς το καθήκον του σχετικά με την προστασία των γενικών συμφερόντων που αναγνωρίζει η Συνθήκη μόνον αν έχει την ευχέρεια να προσαρμόζει τη σχετική ενωσιακή νομοθεσία σε αυτές τις μεταβολές ή εξελίξεις [57]. Ως εκ τούτου, το επιχείρημα της PJ Carroll όσον αφορά το ενδεχόμενο να ανακύψει ζήτημα δυνάμει του άρθρου 168, παράγραφος 5, ΣΛΕΕ –το οποίο αποκλείει οιαδήποτε εναρμόνιση στον τομέα της προστασίας της ανθρώπινης υγείας– σαφώς δεν ευσταθεί.

91. Αφετέρου, η προτεινόμενη εκ μέρους μου ερμηνεία του άρθρου 7, παράγραφος 12, και του άρθρου 11, παράγραφος 6, της οδηγίας 2014/40, ενισχύει την αποτελεσματικότητα του συγκεκριμένου νομοθετήματος όσον αφορά την επιδίωξη υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας, καθότι παρέχεται στους καταναλωτές αποτελεσματικότερη προστασία έναντι των κινδύνων που ενέχουν τα νέα προϊόντα καπνού [58]. Δεν πρέπει να παραγνωρίζεται ότι, εάν η δυνατότητα ανάκλησης των εξαιρέσεων για τα προϊόντα αυτά επιφυλασσόταν αποκλειστικά για τον νομοθέτη της Ένωσης, θα μεσολαβούσε κατ' ανάγκην μεγάλο χρονικό διάστημα μέχρι να τεθεί σε εφαρμογή. Πράγματι, η τροποποίηση της οδηγίας θα έπρεπε να ακολουθήσει τη συνήθη νομοθετική διαδικασία και η οδηγία θα έπρεπε να προβλέπει εύλογο χρονικό διάστημα για τη μεταφορά της στις εθνικές νομοθεσίες των κρατών μελών. Αντιθέτως, η διαδικασία που απαιτείται για την έκδοση μιας κατ' εξουσιοδότηση πράξεως από την Επιτροπή είναι, κατά κανόνα, πολύ ταχύτερη.

53 Βλ. αιτιολογική σκέψη 15 της οδηγίας 2014/40.

54 Βλ. αιτιολογική σκέψη 16 της οδηγίας 2014/40.

55 Βλ. απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 2019, Τσεχική Δημοκρατία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-482/17, EU:C:2019:1035, σκέψη 35 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

56 Βλ. για παράδειγμα, απόφαση της 4ης Μαΐου 2016, Philip Morris Brands κ.λπ. (C-547/14, EU:C:2016:325, σκέψη 60 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

57 Βλ. απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 2019, Τσεχική Δημοκρατία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-482/17, EU:C:2019:1035, σκέψεις 38 και 39 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

58 Βλ. αιτιολογικές σκέψεις 18, 21, 36, 43, 54 και 59 και άρθρο 1 της οδηγίας 2014/40.

92. Οι προαναφερθέντες προβληματισμοί φαίνεται να αποκτούν ακόμη πιο επιτακτικό χαρακτήρα λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι η οδηγία εστιάζει στους νέους[59]. Για παράδειγμα, η λογική της απαγόρευσης αρωματικών συνίσταται στο να αποτραπεί η εμπορία προϊόντων τα οποία ενδέχεται να είναι ιδιαιτέρως ελκυστικά για τους νέους και, ως εκ τούτου, διευκολύνουν την έναρξη της κατανάλωσης καπνού[60]. Συναφώς, φαίνεται εύλογο η εξαίρεση από την απαγόρευση αυτή που χορηγείται στα νέα προϊόντα καπνού να μπορεί να ανακληθεί ταχέως, στην περίπτωση που ένα νέο προϊόν καπνού καταστεί ιδιαίτερα δημοφιλές εντός σχετικά σύντομου χρονικού διαστήματος. Μπορεί ευλόγως να υποτεθεί ότι τα νέα προϊόντα καπνού συχνά σχεδιάζονται και διατίθενται στην αγορά με στόχο τη διεύρυνση της πελατειακής βάσεως των προϊόντων καπνού και όχι για να παρακινήσουν τους υφιστάμενους πελάτες να μεταβάλουν το προϊόν της προτίμησής τους.

93. Είναι αληθές, όπως υπογραμμίζουν οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης, ότι η κατηγορία των «νέων προϊόντων καπνού» είναι μια ευρεία και ετερογενής κατηγορία, η οποία περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, προϊόντα τα οποία περιέχουν περιορισμένες ποσότητες καπνού. Κατά την άποψή τους, στον βαθμό που τα εν λόγω προϊόντα ενδέχεται να είναι λιγότερο επικίνδυνα για την ανθρώπινη υγεία και ο πραγματικός αντίκτυπός τους στην ανθρώπινη υγεία ενδέχεται να ποικίλλει από το ένα είδος προϊόντος στο άλλο, είναι εύλογο η απόφαση ως προς το εάν πρέπει να ανακληθούν οι επίμαχες εξαιρέσεις να επαφίεται στον νομοθέτη της Ένωσης.

94. Ωστόσο, φαίνεται ότι, ως προς το συγκεκριμένο ζήτημα, ο νομοθέτης της Ένωσης έχει ήδη λάβει ξεκάθαρη θέση. Πράγματι, όπως προαναφέρθηκε, η αιτιολογική σκέψη 34 αναφέρει ότι «[ό]λα τα προϊόντα καπνού έχουν τη δυνατότητα να προκαλέσουν θνησιμότητα, νοσηρότητα και αναπηρία. Κατά συνέπεια, η παρασκευή, διανομή και κατανάλωσή τους θα πρέπει να ρυθμισθεί». Είναι σημαντικό ότι η ως άνω αιτιολογική σκέψη ακολουθείται από την αιτιολογική σκέψη 35, η οποία αναφέρει ότι «[γ]ια να εξασφαλιστούν ισότιμοι όροι ανταγωνισμού, τα νέα προϊόντα καπνού, τα οποία είναι προϊόντα καπνού όπως ορίζονται στην παρούσα οδηγία, θα πρέπει να συμμορφώνονται προς τις απαιτήσεις της παρούσας οδηγίας».

95. Ως εκ τούτου, ο νομοθέτης της Ένωσης έκρινε ότι (i) *όλα* τα προϊόντα καπνού ενέχουν κινδύνους για την ανθρώπινη υγεία και ότι (ii) προκειμένου να εξασφαλιστούν *ισότιμοι όροι ανταγωνισμού*, τα νέα προϊόντα καπνού πρέπει γενικώς να υπόκεινται στους ίδιους κανόνες με τους ισχύοντες για τα υφιστάμενα προϊόντα καπνού.

7. Τελικές παρατηρήσεις

96. Τέλος, ορισμένες από τις μετέχουσες στη διαδικασία που κατέθεσαν παρατηρήσεις παραπέμπουν, προς στήριξη της επιχειρηματολογίας τους, σε ορισμένα αποσπάσματα διαφόρων εγγράφων που έχουν εκδοθεί από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης ή από ορισμένα κράτη μέλη.

97. Φρονώ ότι ουδεμία από τις παραπομπές αυτές είναι ιδιαιτέρως πειστική καίτοι, εν τέλει, μάλλον ενισχύουν την άποψή μου.

[59] Βλ., ιδίως, αιτιολογικές σκέψεις 8, 19, 21, 26, 27 και 47 και άρθρο 1 της οδηγίας 2014/40.

[60] Βλ. αιτιολογική σκέψη 16, άρθρο 19, παράγραφος 1, στοιχείο γ', και άρθρο 28, παράγραφος 2, στοιχείο ζ', της οδηγίας 2014/40. Βλ. επίσης, συναφώς, απόφαση της 4ης Μαΐου 2016, Philip Morris Brands κ.λπ. (C-547/14, EU:C:2016:325, σκέψεις 114 και 173).

98. Κατ' αρχάς, επισημαίνω ότι η αιτιολογική έκθεση που συνοδεύει την πρόταση οδηγίας της Επιτροπής[61], η οποία μνημονεύεται στο σημείο 71 των παρουσών προτάσεων, περιέχει άλλες εκτιμήσεις οι οποίες, ιδίως ερμηνευόμενες από κοινού, φαίνεται να επιβεβαιώνουν την προτεινόμενη από την Ιρλανδία, τη Γαλλική Κυβέρνηση και την Επιτροπή ερμηνεία του άρθρου 7, παράγραφος 12, και του άρθρου 11, παράγραφος 6. Ειδικότερα, το έγγραφο αυτό (i) όσον αφορά τις επίμαχες υποχρεώσεις, φαίνεται να δέχεται ότι τόσο οι εξαιρέσεις όσο και η ανάκλησή τους έχουν το ίδιο πεδίο εφαρμογής[62], (ii) προβλέπει ότι τα νέα προϊόντα καπνού πρέπει να τηρούν τις απαιτήσεις της οδηγίας και ότι, σε επίπεδο επισήμανσης και συστατικών, οι εφαρμοστέοι κανόνες εξαρτώνται (αποκλειστικά) από το αν το προϊόν προϋποθέτει διαδικασία καύσης ή όχι[63] και (iii) επισημαίνει ότι, όσον αφορά την επισήμανση και τα συστατικά, «η ανομοιογενής κατάσταση που επικρατεί στα κράτη μέλη αναγκάζει τη βιομηχανία να παράγει διαφορετικές σειρές προϊόντων για τις διάφορες αγορές» και, ως εκ τούτου, «*[μ]όνο μια εναρμονισμένη προσέγγιση* σε επίπεδο [Ένωσης] στους τομείς αυτούς μπορεί να άρει τα εμπόδια στα οποία προσκρούει το διασυνοριακό εμπόριο και να αποτρέψει τον κατακερματισμό, εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα εξίσου υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας»[64].

99. Τούτου λεχθέντος, στον βαθμό που η αιτιολογική έκθεση αντικατοπτρίζει τη διάρθρωση και το λεκτικό που χρησιμοποιείται στην πρόταση οδηγίας, η προστιθέμενη ερμηνευτική της αξία δεν πρέπει να υπερεκτιμάται.

100. Οι δε προσφεύγουσες της κύριας δίκης εφιστούν την προσοχή στην έκθεση της Επιτροπής του 2021 «σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας 2014/40 όσον αφορά την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση καπνού και συναφών προϊόντων»[65]. Στην έκθεση αυτή, η Επιτροπή αναφέρει ότι «χωρίς την ευελιξία *καθορισμού νέων κατηγοριών προϊόντων*, αποτελεί πρόβλημα να εφαρμοστούν σε νέα προϊόντα καπνού κανόνες που έχουν αναπτυχθεί για υφιστάμενες κατηγορίες, διότι ενδεχομένως δεν ανταποκρίνονται σε διακριτές ιδιότητες των νέων προϊόντων»[66]. Υπό το πρίσμα της δηλώσεως αυτής, οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης υποστηρίζουν ότι η Επιτροπή έχει αναγνωρίσει ρητώς την αναρμοδιότητά της όσον αφορά τη δημιουργία νέων κατηγοριών προϊόντων.

101. Το συγκεκριμένο απόσπασμα της εκθέσεως του 2021 είναι, ομολογουμένως, διφορούμενο. Εντούτοις, αμφιβάλλω κατά πόσον η ερμηνεία του από τις προσφεύγουσες της κύριας δίκης είναι ορθή. Κατά τη γνώμη μου, η απουσία ευελιξίας την οποία ψέγει η Επιτροπή αφορά την έλλειψη της δυνατότητάς της να δημιουργήσει νέες κατηγορίες (ή υποκατηγορίες) ως προς τις οποίες μπορεί να διαφοροποιηθεί ή να μεταβληθεί η εφαρμογή των ουσιαστικών κανόνων της οδηγίας. Κατ' εμέ, η δήλωση της Επιτροπής δεν αφορά το (πολύ πιο περιορισμένης έκτασης) ζήτημα του κατά πόσον μπορούν να δημιουργηθούν νέες κατηγορίες για τους σκοπούς του άρθρου 7, παράγραφος 12, και του άρθρου 11, παράγραφος 6, της οδηγίας 2014/40. Στην πραγματικότητα, από διάφορα άλλα αποσπάσματα της εν λόγω εκθέσεως συνάγεται ότι η Επιτροπή θεωρεί ότι χωρεί ανάκληση των εξαιρέσεων όσον αφορά τα νέα προϊόντα καπνού και παραπέμπει ρητώς στα θερμαινόμενα προϊόντα καπνού[67].

61 COM(2012) 788 τελικό.

62 Βλ. σημεία 3.1 και 3.2 της αιτιολογικής εκθέσεως.

63 Βλ. σημείο 3.6 της αιτιολογικής εκθέσεως.

64 Σημείο 3.9.2 της αιτιολογικής εκθέσεως. Η υπογράμμιση δική μου.

65 COM(2021) 249 final.

66 Σημείο 7 (η υπογράμμιση δική μου).

67 Βλ., ιδίως, σ. 11 και 16 της εκθέσεως.

102. Εν πάση περιπτώσει, φρονώ ότι, όταν ανακύπτει ζήτημα ερμηνείας του δικαίου της Ένωσης ενώπιον του Δικαστηρίου, δεν πρέπει να αποδίδεται υπερβάλλουσα βαρύτητα στην ερμηνεία της οδηγίας από την Επιτροπή, η οποία διατυπώθηκε μετά την έκδοση του εν λόγω νομοθετήματος [68]. Το ίδιο ισχύει, τηρουμένων των αναλογιών, και για τις δηλώσεις στις οποίες προέβησαν τρία κράτη μέλη, κατά τη διάρκεια της διαδικασίας επιτροπολογίας, στις οποίες εξέφρασαν την άποψη ότι, με τη θέσπιση της κατ' εξουσιοδότηση οδηγίας 2022/2100, η Επιτροπή υπερέβη την εξουσιοδότηση του νομοθέτη της Ένωσης.

103. Πράγματι, οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης, ερωτηθείσες κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση εάν έχει υποπέσει στην αντίληψή τους οποιοδήποτε προπαρασκευαστικό έγγραφο, προερχόμενο ιδίως από το Κοινοβούλιο ή το Συμβούλιο, το οποίο να στηρίζει τα επιχειρήματά τους (για παράδειγμα, στο οποίο να διατυπώνεται η άποψη ότι, σε αντίθεση με την πρόταση της Επιτροπής, τα νέα προϊόντα καπνού έπρεπε να υπαχθούν σε ένα ειδικό ή, εν πάση περιπτώσει, ηπιότερο καθεστώς) ουσιαστικά απάντησαν αρνητικώς.

104. Επιπλέον, δεν με πείθει ούτε το επιχείρημα της Ιταλικής Κυβέρνησης ότι, με τη δημιουργία μιας νέας κατηγορίας προϊόντων, στην οποία περιλαμβάνονται τόσο προϊόντα καπνού που προορίζονται για κάπνισμα όσο και μη καπνιζόμενα προϊόντα καπνού, η Επιτροπή δημιούργησε ένα «tertium genus» (τρίτο είδος) μη εντασσόμενο στο καθεστώς που θεσπίζει η οδηγία 2014/40, δεδομένου ότι ένα προϊόν καπνού πρέπει *οπωσδήποτε* να είναι είτε μη καπνιζόμενο είτε να προορίζεται για κάπνισμα.

105. Όπως επισημαίνεται στο σημείο 49 των παρουσών προτάσεων, η ίδια η οδηγία παραπέμπει στο ενδεχόμενο ορισμένα προϊόντα να μπορούν να υπαχθούν στους ορισμούς δύο ή περισσοτέρων κατηγοριών και ότι, στην περίπτωση αυτή, τυγχάνουν εφαρμογής οι αυστηρότεροι κανόνες. Καμία διάταξη της οδηγίας 2014/40 δεν θεσπίζει γενικό και ανεπιφύλακτο κανόνα ότι κάθε προϊόν που εντάσσεται σε συγκεκριμένη κατηγορία πρέπει να συμμορφώνεται προς τους ίδιους κανόνες. Επίσης, αδυνατώ να διακρίνω για ποιους λόγους αρχής μια νέα κατηγορία προϊόντων (εν προκειμένω, τα θερμαινόμενα προϊόντα καπνού), η οποία δημιουργήθηκε αποκλειστικά και μόνον για τους σκοπούς των επίμαχων υποχρεώσεων, δεν μπορεί να περιλαμβάνει τόσο προϊόντα καπνού που προορίζονται για κάπνισμα όσο και μη καπνιζόμενα προϊόντα καπνού.

106. Τέλος, δεν συντρέχει ούτε καταστρατήγηση των γενικών κανόνων που θεσπίζει ο νομοθέτης της Ένωσης στην κύρια πράξη, καθότι –και τούτο είναι αρκούντως σαφές κατά τη γνώμη μου– οι υποχρεώσεις επισήμανσης οι οποίες, κατά τα άρθρα 9 και 10 της οδηγίας 2014/40, εφαρμόζονται μόνο στα προϊόντα καπνού που προορίζονται για κάπνισμα, δεν έχουν εφαρμογή στα θερμαινόμενα προϊόντα καπνού που δεν προϋποθέτουν διαδικασία καύσης.

107. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι, με τη δημιουργία μιας νέας κατηγορίας προϊόντων (θερμαινόμενα προϊόντα καπνού) και την ανάκληση των εξαιρέσεων για την κατηγορία αυτή, η Επιτροπή δεν υπερέβη τις εξουσίες που της ανατέθηκαν από τον νομοθέτη της Ένωσης με το άρθρο 7, παράγραφος 12, και το άρθρο 11, παράγραφος 6, της οδηγίας 2014/40. Ως εκ τούτου, από την εξέταση του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος δεν προέκυψε κανένα στοιχείο ικανό να θίξει το κύρος της κατ' εξουσιοδότηση οδηγίας 2022/2100.

[68] Πρβλ. προτάσεις μου στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Illumina και Grail κατά Επιτροπής (C-611/22 P και C-625/22 P, EU:C:2024:264, σημεία 74, 77 και 78).

Β. Δεύτερο προδικαστικό ερώτημα

108. Με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί από το Δικαστήριο εάν η κατ' εξουσιοδότηση οδηγία 2022/2100 είναι άκυρη λόγω του ότι η Επιτροπή δεν μπορούσε να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι υπήρξε ουσιαστική μεταβολή των συνθηκών, κατά την έννοια του άρθρου 2, σημείο 28, του άρθρου 7, παράγραφος 12, και του άρθρου 11, παράγραφος 6, της οδηγίας 2014/40, όσον αφορά τα θερμαινόμενα προϊόντα καπνού, βάσει των πωλήσεων των μονάδων προϊόντων (με βάση «τον αριθμό τσιγάρων»). Οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης υποστηρίζουν ότι η Επιτροπή θα έπρεπε, αντιθέτως, να είχε κάνει χρήση του όγκου πωλήσεων βάσει «βάρους», στο πλαίσιο του οποίου λαμβάνεται υπόψη η οικεία ποσότητα καπνού.

109. Δεν συμφωνώ με τις προσφεύγουσες της κύριας δίκης.

110. Προκειμένου να καθοριστεί τι ακριβώς συνιστά «ουσιαστική μεταβολή των συνθηκών», το άρθρο 2, σημείο 28, της οδηγίας 2014/40 παραπέμπει στην «αύξηση *του όγκου πωλήσεων* ανά κατηγορία προϊόντος […] *με βάση τα στοιχεία για τις πωλήσεις που διαβιβάζονται* σύμφωνα με το άρθρο 5 παράγραφος 6 […]» [69]. Συνεπώς, η διάταξη αυτή δεν προβλέπει τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να υπολογιστεί ο όγκος των πωλήσεων, αλλά παραπέμπει απλώς στα στοιχεία για τις πωλήσεις που οφείλουν να αναφέρουν οι κατασκευαστές και εισαγωγείς στα κράτη μέλη. Συναφώς, το άρθρο 5, παράγραφος 6, της οδηγίας 2014/40, ορίζει ότι οι «κατασκευαστές και [οι] εισαγωγείς [πρέπει] να αναφέρουν τα στοιχεία για τον όγκο των πωλήσεών τους ανά μάρκα και τύπο, εκφρασμένα *σε αριθμό τσιγάρων ή σε χιλιόγραμμα*, και ανά κράτος μέλος σε ετήσια βάση […]» [70].

111. Οι δύο επιλογές (βάσει βάρους και με βάση τον αριθμό τσιγάρων) προβλέπονται επίσης από την εκτελεστική απόφαση (ΕΕ) 2015/2186 της Επιτροπής, της 25ης Νοεμβρίου 2015, σχετικά με τον καθορισμό μορφότυπου για την υποβολή και τη δημοσιοποίηση πληροφοριών για τα προϊόντα καπνού [71]. Πιο συγκεκριμένα, το άρθρο 2, παράγραφος 1, της αποφάσεως αυτής απαιτεί από τους κατασκευαστές και τους εισαγωγείς να υποβάλλουν πληροφορίες, μεταξύ άλλων, σχετικά με τον όγκο των πωλήσεων σύμφωνα με τον μορφότυπο που προβλέπεται στο παράρτημα της ίδιας αποφάσεως. Το τμήμα 3 του παραρτήματος («Υποβολή πληροφοριών και περιγραφή προϊόντος – Μέρος Β»), περιλαμβάνει το πεδίο «Προϊόν_όγκος_πωλήσεων», το οποίο έχει ως εξής: «Πληροφορίες σχετικά με τον ετήσιο όγκο πωλήσεων του προϊόντος ανά κράτος μέλος που πρέπει να υποβάλλονται ετησίως σε *μονάδες παραγωγής* ή σε kg *χύμα καπνού*» [72].

112. Για την ακρίβεια, εξ όσων αντιλαμβάνομαι, οι ίδιες οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης, κατά το παρελθόν, ανέφεραν τις εκ μέρους τους πωλήσεις των θερμαινόμενων προϊόντων καπνού με βάση τον αριθμό των τσιγάρων – όπως συμβαίνει για τη μεγάλη πλειοψηφία των προϊόντων καπνού που κυκλοφορούν στην αγορά της Ευρωπαϊκής Ένωσης [73].

[69] Η υπογράμμιση δική μου.

[70] Η υπογράμμιση δική μου.

[71] Απόφαση της 25ης Νοεμβρίου 2015 (ΕΕ 2015, L 312, σ. 5).

[72] Η υπογράμμιση δική μου.

[73] Εξ όσων αντιλαμβάνομαι, κατ' ουσίαν, μόνον τα στοιχεία για τις πωλήσεις του καπνού για στριφτά τσιγάρα, του καπνού πίπας και του καπνού μάσησης αναφέρονται βάσει βάρους.

113. Από κανένα στοιχείο των εφαρμοστέων διατάξεων δεν συνάγεται ότι η Επιτροπή πρέπει να μετατρέπει τα εκφραζόμενα σε μονάδες στοιχεία σε δεδομένα βάρους. Συναφώς, είναι επίσης κρίσιμο –όπως υπογραμμίζει η Ιρλανδία– ότι το άρθρο 2, σημείο 28, της οδηγίας 2014/40 απαιτεί από την Επιτροπή να εξακριβώσει ότι «ο όγκος των πωλήσεων *της κατηγορίας προϊόντος* σε επίπεδο λιανικής […] υπερέβη το 2,5 % των *συνολικών πωλήσεων των προϊόντων καπνού* σε επίπεδο Ένωσης». Εξ αυτού φαίνεται να συνάγεται ότι τα βασικά στοιχεία που πρέπει να εξετάζονται από την Επιτροπή συναφώς είναι, κατά τον νομοθέτη της Ένωσης, αυτά τα οποία αφορούν τις πωληθείσες μονάδες και όχι τα στοιχεία για την ποσότητα του καπνού που έχει χρησιμοποιηθεί στα συγκεκριμένα προϊόντα.

114. Η προσέγγιση αυτή συνάδει, κατά τη γνώμη μου, με έναν από τους βασικούς στόχους που επιδιώκει η οδηγία: τη μείωση της χρήσεως των προϊόντων καπνού από τους νέους, ιδίως μέσω της αποτροπής τους από την έναρξη της κατανάλωσης τέτοιων προϊόντων. Δεν πρέπει να παραγνωρίζεται ότι, όπως προαναφέρθηκε, βούληση του νομοθέτη της Ένωσης είναι να λογίζονται ως προϊόντα καπνού, για τους σκοπούς της οδηγίας 2014/40, όλα τα προϊόντα που αποτελούνται «έστω και εν μέρει, από καπνό» και ότι «[ό]λα τα προϊόντα καπνού έχουν τη δυνατότητα να προκαλέσουν θνησιμότητα, νοσηρότητα και αναπηρία» [74].

115. Ως εκ τούτου, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι η Επιτροπή δεν υπέπεσε σε πλάνη κατά την αξιολόγηση της ενδεχόμενης ουσιώδους μεταβολής των συνθηκών όσον αφορά τα θερμαινόμενα προϊόντα καπνού με βάση τις πωληθείσες μονάδες προϊόντων. Συνεπώς, ούτε η εξέταση του δευτέρου προδικαστικού ερωτήματος κατέδειξε στοιχεία ικανά να θίξουν το κύρος της κατ' εξουσιοδότηση οδηγίας 2022/2100.

V. Πρόταση

116. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω εκτιμήσεων, η εξέταση των προδικαστικών ερωτημάτων που υποβλήθηκαν από το High Court (ανώτερο δικαστήριο, Ιρλανδία) δεν κατέδειξε στοιχεία ικανά να θίξουν το κύρος της κατ' εξουσιοδότηση οδηγίας (ΕΕ) 2022/2100 της Επιτροπής, της 29ης Ιουνίου 2022, για την τροποποίηση της οδηγίας 2014/40/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την απόσυρση ορισμένων εξαιρέσεων όσον αφορά τα θερμαινόμενα προϊόντα καπνού.

[74] Άρθρο 2, σημείο 4, και αιτιολογική σκέψη 34 της οδηγίας 2014/40.