GENERALINIO ADVOKATO
NICHOLAS EMILIOU IŠVADA,
pateikta 2025 m. sausio 30 d.[1]

**Byla C-759/23**

**PJ Carroll & Company Ltd,**
**Nicoventures Trading Ltd**
**prieš**
**Minister for Health,**
**Airiją,**
**Attorney General,**
**dalyvaujant:**
**Philip Morris Ltd,**
**Philip Morris Products SA,**
**Philip Morris Manufacturing & Technology Bologna SpA**

(*High Court* (Aukštasis teismas, Airija) prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

(Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Vidaus rinka – Visuomenės sveikata – Direktyva 2014/40/ES – Tabako ir susijusių gaminių gamyba, pateikimas ir pardavimas – 7 ir 12 straipsniai – Deleguotosios direktyvos (ES) 2022/2100 galiojimas – SESV 290 straipsnio 1 dalis – Europos Komisijai deleguoti įgaliojimai – Esminiai elementai – Naujoviški tabako gaminiai – Kaitinamojo tabako gaminiai – Sudedamosios dalys – Ženklinimas)

## I. Įvadas

1. Ši byla susijusi su 2014 m. balandžio 3 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2014/40/ES dėl valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatų, reglamentuojančių tabako ir susijusių gaminių gamybą, pateikimą ir pardavimą, suderinimo ir kuria panaikinama Direktyva 2001/37/EB, tam tikrų nuostatų aiškinimu[2].

2. Direktyva 2014/40 siekiama pagerinti šių gaminių vidaus rinkos veikimą, kartu užtikrinant aukštą visuomenės, ypač jaunimo, sveikatos apsaugos lygį. Šiuo tikslu joje, be kita ko, nustatyta, kad: i) valstybės narės turėtų uždrausti pateikti rinkai būdingo kvapo ar skonio tabako gaminius

[1] Originalo kalba: anglų.
[2] OL L 127, 2014, p. 1.

(toliau – kvapiųjų medžiagų draudimas); ir ii) ant kiekvieno vienetinio tabako gaminių pakelio ir ant bet kokios išorinės pakuotės turi būti tam tikri įspėjimai apie galimą žalą sveikatai ir informaciniai pranešimai (toliau – ženklinimo prievolė) (toliau kartu – nagrinėjamos prievolės).

3. Direktyvoje taip pat numatytos tam tikros nagrinėjamų prievolių *išimtys*, visų pirma tabako gaminiams, kuriuos daugiausia vartoja vyresnio amžiaus vartotojai ir nedidelės gyventojų grupės. Vis dėlto pagal direktyvą taip pat leidžiama Europos Komisijai priimti *deleguotuosius aktus*, kuriais panaikinamos nagrinėjamos išimtys konkrečiai gaminių kategorijai (toliau – išimčių panaikinimas), jei iš esmės pasikeičia aplinkybės, t. y. labai padidėja tos gaminių kategorijos pardavimo apimtis arba vartojimo tarp jaunų vartotojų paplitimo lygis.

4. Šioje byloje keliamas klausimas, ar Komisija galėjo Deleguotąja direktyva (ES) 2022/2100 [3] pagrįstai panaikinti išimtis naujai sukurtai gaminių kategorijai, t. y. kaitinamojo tabako gaminiams. Siekiant atsakyti į šį klausimą, reikėtų išsiaiškinti, ar Komisija, tai darydama, neviršijo įgaliojimų, kuriuos Sąjungos teisės aktų leidėjas jai delegavo Direktyva 2014/40.

5. Savaime suprantama, kad tai – konstitucinės reikšmės klausimas, nes pagal institucinės pusiausvyros principą, būdingą Sąjungos institucinei struktūrai, kiekviena institucija vykdo savo įgaliojimus, paisydama kitų institucijų įgaliojimų [4]. Taigi svarbu, kad, kilus tokių abejonių, kokias iškėlė prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, Teisingumo Teismas galėtų patikrinti, ar Komisija, naudodamasi pagal SESV 290 straipsnį jai deleguotais įgaliojimais, laikėsi pagrindiniame teisės akte „aiškiai apibrėžtų“ įgaliojimų delegavimo ribų [5].

## II. Teisinis pagrindas

### *A. Sąjungos teisė*

#### *1. Direktyva 2014/40/ES*

6. Direktyvos 2014/40 8, 15, 19, 22–24, 26, 34, 35, 51 ir 52 konstatuojamosiose dalyse nustatyta:

„(8) pagal [SESV] 114 straipsnio 3 dalį aukštas sveikatos apsaugos lygis turėtų būti laikomas pagrindu teikiant teisėkūros pasiūlymus <…>. Tabako gaminiai nėra paprastos prekės ir, atsižvelgiant į ypač kenksmingą tabako poveikį žmogaus sveikatai, sveikatos apsauga turėtų būti laikoma svarbiu prioritetu, visų pirma tam, kad būtų sumažintas rūkymo paplitimas tarp jaunimo;

<…>

(15) tai, kad tabako gaminių sudedamosios dalys reglamentuojamos nepakankamai darniai, daro poveikį vidaus rinkos sklandžiam veikimui ir trukdo laisvam prekių judėjimui Sąjungoje. <…> Nesuderinus nuostatų tikėtina, kad kliūtys vidaus rinkos sklandžiam veikimui ateinančiais metais didės, atsižvelgiant į [Pasaulio prekybos organizacijos Tabako kontrolės

[3] 2022 m. birželio 29 d. Deleguotoji direktyva, kuria dėl tam tikrų išimčių panaikinimo kaitinamojo tabako gaminiams iš dalies keičiama Direktyva 2014/40/ES (OL L 283, 2022, p. 4).

[4] Žr., pvz., 2022 m. lapkričio 22 d. Sprendimą *Komisija / Taryba (Prisijungimas prie Ženevos akto)* (C-24/20, EU:C:2022:911, 83 punktas).

[5] Žr., pvz., 2017 m. liepos 26 d. Sprendimą *Čekijos Respublika / Komisija* (C-696/15 P, EU:C:2017:595, 49 ir 51 punktai).

pagrindų konvenciją (TKPK)] ir atitinkamų TKPK gairių[6] įgyvendinimą Sąjungoje, bei į patirtį, įgytą kitose šalyse už Sąjungos ribų. TKPK gairėse dėl tabako gaminių sudėties reglamentavimo bei dėl informacijos apie tabako gaminius atskleidimo raginama, visų pirma, pašalinti sudedamąsias dalis, kurios pagerina maloniąsias savybes, sudaro įspūdį, kad tabako gaminiai yra naudingi sveikatai, yra susiję su energija ir gyvybingumu arba turi dažančiųjų medžiagų savybių;

<…>

(19) atsižvelgiant į tai, kad šioje direktyvoje daugiausia dėmesio skiriama jaunimui, kitiems nei cigaretės ir cigaretėms sukti skirtas tabakas tabako gaminiams turėtų būti taikoma išimtis dėl tam tikrų reikalavimų dėl sudedamųjų dalių tol, kol nėra esminio aplinkybių pasikeitimo tų gaminių pardavimo apimčių ar jaunimo vartojimo įpročių požiūriu;

<…>

(22) iki šiol skiriasi nacionalinės nuostatos dėl tabako gaminių ženklinimo <…>;

(23) tokie skirtumai gali sudaryti kliūčių prekybai bei trukdyti sklandžiam tabako gaminių vidaus rinkos veikimui, todėl juos reikėtų pašalinti. <…>

(24) nuostatų dėl ženklinimo pritaikymas taip pat būtinas siekiant suderinti Sąjungos lygiu taikomas taisykles su tarptautiniais pokyčiais. Pavyzdžiui, TKPK gairėse dėl tabako gaminių pakuočių ir ženklinimo raginama pateikti didelius vaizdinius įspėjimus abiejose pagrindinėse informacijos pateikimo vietose, nustatyti privalomą informacijos dėl metimo rūkyti teikimą ir griežtas taisykles dėl klaidinančios informacijos. <…>

<…>

(26) dėl daugiausia vyresnio amžiaus vartotojų ir nedidelių gyventojų grupių vartojamo rūkomojo tabako gaminių, išskyrus cigaretes ir cigaretėms sukti skirto tabako gaminius, turėtų būti galima toliau leisti taikyti išimtį dėl tam tikrų ženklinimo reikalavimų, kol nėra esminio aplinkybių pasikeitimo jų pardavimo apimčių arba jaunimo vartojimo įpročių požiūriu. <…>

<…>

(34) visi tabako gaminiai gali sukelti mirtingumą, sergamumą ir neįgalumą. <…> Todėl svarbu stebėti pokyčius, susijusius su naujoviškais tabako gaminiais. <…>

(35) siekiant užtikrinti vienodas sąlygas, naujoviški tabako gaminiai, kurie laikomi tabako gaminiais kaip apibrėžta šioje direktyvoje, turėtų atitikti šios direktyvos reikalavimus;

<…>

[6] PSO tabako kontrolės pagrindų konvencija, Įgyvendinimo gairių 5.3, 8, 9, 10, 11, 12, 13 ir 14 straipsniai.

(51) siekiant užtikrinti, kad ši direktyva būtų visiškai veiksminga ir pritaikyta prie mokslo ir technikos bei tarptautinių pokyčių tabako gamybos, vartojimo ir reglamentavimo srityse, pagal SESV 290 straipsnį Komisijai turėtų būti deleguoti įgaliojimai priimti teisės aktus, kuriais <…> panaikinamos tam tikros išimtys, suteiktos kitiems nei cigaretės ir cigaretėms sukti skirtas tabakas tabako gaminiams <…>;

(52) Komisija turėtų stebėti pokyčius, susijusius su šios direktyvos įgyvendinimu ir poveikiu, ir ne vėliau kaip 2021 m. gegužės 21 d., o vėliau prireikus pateikti ataskaitą siekiant įvertinti, ar šią direktyvą būtina iš dalies keisti. Ataskaitoje turėtų būti pateikta informacija apie <…> naujoviškų tabako gaminių rinkos pokyčius, rinkos pokyčius, prilygstančius esminiam aplinkybių pasikeitimui. <…>“

7. Direktyvos 2014/40 2 straipsnyje pateiktos tokios sąvokų apibrėžtys:

„4) tabako gaminiai – gaminiai, kuriuos galima vartoti ir kurie pagaminti, net jei tik iš dalies, iš genetiškai modifikuoto ar nemodifikuoto tabako;

5) bedūmis tabako gaminys – tabako gaminys, kuris nėra vartojamas pridegant, įskaitant kramtomąjį tabaką, uostomąjį tabaką ir oraliniam vartojimui skirtą tabaką;

<…>

9) rūkomojo tabako gaminiai – kiti nei bedūmiai tabako gaminiai;

<…>

14) naujoviškas tabako gaminys – tabako gaminys, kuris:

a) nepriklauso jokiai iš šių kategorijų: cigaretės, cigaretėms sukti skirtas tabakas, pypkių tabakas, kaljanų tabakas, cigarai, cigarilės, kramtomasis tabakas, uostomasis tabakas ar oraliniam vartojimui skirtas tabakas[;] ir

b) yra pateiktas rinkai po 2014 m. gegužės 19 d.;

<…>

28) esminis aplinkybių pasikeitimas – tam tikrų kategorijų gaminių pardavimo apimčių padidėjimas ne mažiau kaip 10 % bent penkiose valstybėse narėse, apskaičiuotas pagal pardavimo duomenis, pateiktus pagal 5 straipsnio 6 dalį, arba atitinkamų kategorijų gaminių vartojimo paplitimo lygio padidėjimas ne mažiau kaip penkių procentinių punktų tarp jaunesnių nei 25 metų amžiaus vartotojų bent penkiose valstybėse narėse pagal specialųjį 2012 m. gegužės mėn. Eurobarometro pranešimą Nr. 385 ar lygiaverčių vartojimo paplitimo tyrimų duomenis; bet kuriuo atveju laikoma, kad esminio aplinkybių pasikeitimo nebuvo, jeigu atitinkamos kategorijos gaminių pardavimo apimtis mažmeniniu lygiu neviršija 2,5 % bendro tabako gaminių pardavimo Sąjungos lygiu.“

8. Direktyvos 2014/40 5 straipsnio, susijusio su pranešimais apie sudedamąsias dalis ir išsiskiriančias medžiagas, 6 dalyje nustatyta:

„6. Valstybės narės reikalauja, kad gamintojai ir importuotojai pateiktų jų turimų vidinių ir išorinių rinkos tyrimų ir įvairių vartotojų grupių, įskaitant jaunimą ir dabartinius rūkančiuosius, teikiamos pirmenybės tyrimų duomenis, susijusius su sudedamosiomis dalimis ir išsiskiriančiomis medžiagomis, taip pat rinkos tyrimų, kuriuos jie atlieka pradėdami prekiauti naujoviškais gaminiais, santraukas. Valstybės narės taip pat reikalauja, kad gamintojai ir importuotojai kasmet praneštų, pagal prekės ženklą ir rūšį, apie kiekvieno gaminio pardavimo apimtis, išreikštas gaminių vienetais ar kilogramais, kiekvienoje valstybėje narėje, pradedant skaičiuoti nuo 2015 m. sausio 1 d. Valstybės narės pateikia bet kokius kitus jų turimus duomenis apie pardavimo apimtis.“

9. Direktyvos 2014/40 7 straipsnyje „Sudedamųjų dalių reglamentavimas“ iki pakeitimo Deleguotąja direktyva 2022/2100 buvo nustatyta:

„1. Valstybės narės draudžia pateikti rinkai būdingo kvapo ar skonio tabako gaminius.

<…>

7. Valstybės narės draudžia pateikti rinkai tabako gaminius, kurių bet kokiuose komponentuose, pavyzdžiui, filtruose, popieriuje, pakuotėse, kapsulėse ar bet kuriuose techniniuose elementuose, yra kvapiųjų medžiagų, leidžiančių pakeisti atitinkamų tabako gaminių kvapo ar skonio stiprumą ar jų dūmo sodrumą. <…>

<…>

12. Tabako gaminiams, išskyrus cigaretes ir cigaretėms sukti skirtą tabaką, netaikomi 1 ir 7 dalyse nustatyti draudimai. Komisija pagal 27 straipsnį priima deleguotuosius aktus, kuriais panaikina tą išimtį konkrečiai gaminių kategorijai, jeigu iš esmės pasikeičia aplinkybės, kaip nurodyta Komisijos ataskaitoje.

<…>“

10. Direktyvos 2014/40 9 ir 10 straipsniuose atitinkamai nustatyti „bendro pobūdžio įspėjimai ir informacinis pranešimas dėl rūkomojo tabako gaminių“ ir „kombinuoti įspėjimai apie rūkomojo tabako gaminių galimą žalą sveikatai“, kurie turi būti ant vienetinių tabako pakelių ir ant išorinės pakuotės.

11. Direktyvos 2014/40 11 straipsnyje „Kitų nei cigaretės rūkomojo tabako gaminių, cigaretėms sukti skirto tabako ir kaljanų tabako ženklinimas“ iki pakeitimo Deleguotąja direktyva 2022/2100 buvo numatyta:

„1. Valstybės narės gali taikyti išimtį kitiems nei cigaretės rūkomojo tabako gaminiams, cigaretėms sukti skirtam tabakui ir kaljanų tabakui ir netaikyti prievolės pateikti 9 straipsnio 2 dalyje nustatytą informacinį pranešimą ir 10 straipsnyje nustatytus kombinuotus įspėjimus apie galimą žalą sveikatai. <…>

<…>

6. Komisija pagal 27 straipsnį priima deleguotuosius aktus, kuriais panaikina galimybę suteikti išimtis bet kuriai 1 dalyje nurodytų gaminių kategorijai, jeigu iš esmės pasikeičia aplinkybės, kaip nustatyta Komisijos ataskaitoje dėl atitinkamos gaminių kategorijos.“

12. Direktyvos 2014/40 19 straipsnyje „Pranešimas apie naujoviškus tabako gaminius“ nustatyta:

„1. Valstybės narės reikalauja, kad naujoviškų tabako gaminių gamintojai ir importuotojai pateiktų pranešimą valstybių narių kompetentingoms valdžios institucijoms apie bet kokį naujovišką tabako gaminį, kurį jos numato pateikti atitinkamai nacionalinei rinkai. <…>

<…>

2. <…> Valstybės narės pateikia Komisijai visą informaciją, gautą pagal šį straipsnį.

3. Valstybės narės gali nustatyti naujoviškų tabako gaminių licencijavimo sistemą. <…>

4. Rinkai pateikiami naujoviški tabako gaminiai turi atitikti šios direktyvos reikalavimus. Tai, kurios iš šios direktyvos nuostatų taikomos naujoviškiems tabako gaminiams, priklauso nuo to, ar tie gaminiai priskiriami bedūmiams tabako gaminiams, ar rūkomojo tabako gaminiui.“

13. Direktyvos 2014/40 28 straipsnyje „Ataskaita“ nustatyta:

„1. Komisija ne vėliau kaip praėjus penkeriems metams nuo 2016 m. gegužės 20 d. ir prireikus vėliau pateikia Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui šios direktyvos taikymo ataskaitą.

<…>

2. Ataskaitoje Komisija pirmiausia nurodo tuos šios direktyvos aspektus, kuriuos reikėtų peržiūrėti ar patikslinti atsižvelgiant į mokslo ir technikos pokyčius, įskaitant tarptautiniu mastu patvirtintų tabako ir susijusiems gaminiams taikomų taisyklių ir standartų pokyčius. Komisija skiria ypatingą dėmesį:

<…>

c) rinkos pokyčiams, kurie lemia esminį aplinkybių pasikeitimą;

<…>

3. Prie ataskaitos pridedami pasiūlymai dėl šios direktyvos dalinių pakeitimų, kurie, Komisijos manymu, yra būtini norint pritaikyti ją, kiek tai būtina sklandžiam vidaus rinkos veikimui, pagal pokyčius tabako ir susijusių gaminių srityje, ir atsižvelgti į mokslo faktais pagrįstas naujoves bei tarptautiniu mastu patvirtintų tabako ir susijusių gaminių standartų pokyčius.“

*2. Deleguotoji direktyva 2022/2100*

14. Deleguotosios direktyvos 2022/2100 1 straipsniu Direktyvos 2014/40 7 straipsnio 12 dalis ir 11 straipsnis buvo iš dalies pakeisti, kaip nurodyta toliau.

15. Kalbant apie Direktyvos 2014/40 7 straipsnio 12 dalį, „kaitinamojo tabako gaminiai“ įtraukti į kategoriją (būtent cigarečių ir cigaretėms sukti skirto tabako), kurioms pagal šios nuostatos pirmą pastraipą netaikomi 7 straipsnio 1 ir 2 dalyse nustatyti draudimai, sąrašą. Be to, nuostata buvo papildyta antra pastraipa, kurioje nurodoma:

„Taikant pirmąją pastraipą, „kaitinamojo tabako gaminys“ yra naujoviškas tabako gaminys, kuris kaitinamas tam, kad iš jo išsiskirtų nikotinas ir kitos cheminės medžiagos, kuriuos įkvepia naudotojas (-ai), ir kuris, atsižvelgiant į jo savybes, yra bedūmis tabako gaminys arba rūkomojo tabako gaminys.“

16. Savo ruožtu 11 straipsnis buvo iš dalies pakeistas dviem aspektais. Pirma, jo pavadinimas pakeistas taip: „Rūkomojo tabako gaminių, išskyrus cigaretes, cigaretėms sukti skirtą tabaką, kaljanų tabaką ir kaitinamojo tabako gaminius, ženklinimas“. Antra, 1 dalies pirmoje pastraipoje „kaitinamojo tabako gaminiai, kaip apibrėžta 7 straipsnio 12 dalies antroje pastraipoje“ įtraukti į kategoriją (būtent cigarečių, cigaretėms sukti skirto tabako ir kaljanų tabako), kurioms negali būti netaikomos šios direktyvos 9 straipsnio 2 dalyje ir 10 straipsnyje numatytos prievolės pateikti informacinį pranešimą ir įspėjimus, sąrašą.

### *B. Airijos teisė*

17. Airija perkėlė Deleguotąją direktyvą 2022/2100 į nacionalinę teisę priimdama *European Union (Manufacture, Presentation and Sale of Tobacco and Related Products) (Amendment) Regulations 2023* (2023 m. Europos Sąjungos (tabako ir susijusių gaminių gamyba, pateikimas ir pardavimas) (dalinis pakeitimas) taisyklės; toliau – 2023 m. taisyklės).

## III. Faktinės aplinkybės, pagrindinė byla ir prejudiciniai klausimai

18. 2023 m. sausio mėn. *PJ Carroll & Company Limited* ir *Nicoventures Trading Limited* bei *Philip Morris Limited*, *Philip Morris Products SA* ir *Philip Morris Manufacturing & Technology Bologna SpA* (toliau kartu – ieškovės pagrindinėje byloje) kreipėsi į *High Court* (Aukštasis teismas, Airija) ir paprašė, be kita ko, pripažinti negaliojančiomis 2023 m. taisykles, kuriomis į Airijos teisę perkeliama Deleguotoji direktyva 2022/2100. Ieškovės laikėsi nuomonės, kad Deleguotoji direktyva 2022/2100 yra negaliojanti, nes Komisija viršijo pagal Direktyvą 2014/40 jai suteiktus įgaliojimus. Visų pirma jos teigia, kad Komisija neturėjo įgaliojimų sukurti naujos gaminių kategorijos iš gaminių, kurie patenka į „naujoviškų tabako gaminių“ apibrėžtį, ir kad ji negalėjo panaikinti išimčių šiai naujai gaminių kategorijai. Jų nuomone, Direktyvos 2014/40 nuostatos, kuriomis Komisijai suteikiama teisė tai daryti, netaikomos naujoviškiems tabako gaminiams.

19. *High Court*, abejodamas dėl reikšmingų Sąjungos teisės nuostatų teisingo aiškinimo, nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir Teisingumo Teismui pateikti šiuos prejudicinius klausimus:

„1. Ar [Deleguotoji direktyva 2022/2100] negalioja dėl to, kad joje viršyti įgaliojimai, suteikti Direktyvos 2014/40/ES 7 straipsnio 12 dalyje ir 11 straipsnio 6 dalyje, atsižvelgiant į SESV 290 straipsnį ir Direktyvos 2014/40 2 straipsnio 14 punktą, 19 bei 28 straipsnius?

2. Ar [Deleguotoji direktyva 2022/2100] negalioja dėl to, kad Komisija neturėjo teisės padaryti išvados, jog iš esmės pasikeitė aplinkybės, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2014/40 7 straipsnio 12 dalį ir (arba) 11 straipsnio 6 dalį ir (arba) 2 straipsnio 28 punktą?“

20. Rašytines pastabas šioje byloje pateikė ieškovės pagrindinėje byloje, Airija, Prancūzijos ir Italijos vyriausybės ir Europos Komisija. Šios šalys taip pat buvo išklausytos per teismo posėdį 2024 m. lapkričio 28 d.

## IV. Analizė

21. Dviem savo klausimais prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siekia, kad Teisingumo Teismas patikrintų Deleguotosios direktyvos 2022/2100, kuria panaikinamos išimtys dėl kvapiųjų medžiagų draudimo ir ženklinimo prievolės (toliau – išimtys), taikomos kaitinamojo tabako gaminiams, t. y. Komisijos sukurtai naujai gaminių kategorijai, galiojimą.

22. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas šiuo požiūriu kelia du klausimus. Pirmasis klausimas yra institucinio ir materialinio pobūdžio: ar deleguotąja direktyva Komisija viršijo pagrindiniu teisės aktu jai deleguotus įgaliojimus? Antrasis klausimas yra labiau procedūrinio ir netiesioginio pobūdžio: ar buvo įvykdyta sąlyga dėl „esminio aplinkybių pasikeitimo“?

23. Dėl aiškumo iš pat pradžių pabrėžiu, kad neginčijama, jog kaitinamojo tabako gaminiai yra „naujoviški tabako gaminiai“, kaip tai suprantama pagal Direktyvą 2014/40. Iš tiesų jie nepatenka į jokią iš šios direktyvos 2 straipsnyje apibrėžtų konkrečių kategorijų ir pirmą kartą buvo pateikti rinkai po 2014 m. gegužės 19 d.

24. Taip pat visiškai akivaizdu, kad iš esmės šios direktyvos nuostatos, susijusios su *nagrinėjamomis prievolėmis*, taikomos naujoviškiems tabako gaminiams. Iš tiesų pagal Direktyvos 2014/40 7 straipsnio 1 dalį kvapiųjų medžiagų draudimas taikomas „tabako gaminiams“, kurie akivaizdžiai apima naujoviškus tabako gaminius. Pagal Direktyvos 2014/40 9 straipsnio 2 dalį ir 10 straipsnį ženklinimo prievolė taikoma ir „rūkomojo tabako gaminiams“, kurie taip pat apima naujoviškus tabako gaminius, jeigu jie yra rūkomieji gaminiai.

25. Dėl tos pačios priežasties naujoviškiems tabako gaminiams nagrinėjamos prievolės *netaikomos* (arba gali būti netaikomos), nes jie yra „tabako gaminiai, išskyrus cigaretes ir cigaretėms sukti skirtą tabaką“ (pagal Direktyvos 2014/40 7 straipsnio 12 dalį), o jeigu jie rūkomieji, tai ir „kiti nei cigaretės rūkomojo tabako gaminiai, cigaretėms sukti skirtas tabakas ir kaljanų tabakas“ (pagal Direktyvos 2014/40 11 straipsnio 1 dalį).

26. Ginčas iš esmės kyla dėl Komisijos įgaliojimų deleguotuoju aktu panaikinti išimtis naujoviškiems tabako gaminiams.

### *A. Dėl pirmojo klausimo*

27. Pirmuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia sužinoti, ar Komisija, sukūrusi naują gaminių kategoriją (kaitinamojo tabako gaminiai) ir panaikinusi šiai kategorijai taikomas išimtis, neviršijo Direktyvos 2014/40 7 straipsnio 12 dalyje ir 11 straipsnio 6 dalyje jai Sąjungos teisės aktų leidėjo deleguotų įgaliojimų.

28. Ieškovės pagrindinėje byloje ir Italijos vyriausybė teigia, kad Deleguotąja direktyva 2022/2100 Komisija peržengė Direktyvoje 2014/40 nustatytų įgaliojimų delegavimo ribas ir pakeitė kai kuriuos esminius jos elementus. Airija, Prancūzijos vyriausybė ir Komisija laikosi priešingos nuomonės – tvirtina, kad nuostatos dėl išimčių panaikinimo taikomos ir naujoviškiems tabako gaminiams.

29. Toliau paaiškinsiu, kodėl, nepaisant to, kad ieškovių pagrindinėje byloje ir Italijos vyriausybės pateikti argumentai turi tam tikrą galią, vis dėlto esu priverstas daryti išvadą, kad priimdama Deleguotąją direktyvą 2022/2100 Komisija neviršijo Sąjungos teisės aktų leidėjo jai deleguotų įgaliojimų.

### *1. SESV 290 straipsnio 1 dalis ir pagrindinio teisės akto „esminiai elementai“*

30. Iš pradžių reikia paminėti, kad šioje byloje pastabas pateikusios šalys išsamiai aptarė, ar Deleguotąja direktyva 2022/2100 iš dalies pakeisti kai kurie pagrindinio teisės akto (Direktyvos 2014/40) „esminiai elementai“, kaip tai suprantama pagal SESV 290 straipsnio 1 dalį. Ši nuostata išdėstyta taip:

„Teisėkūros procedūra priimtas aktas gali deleguoti Komisijai įgaliojimus priimti visuotinai taikomus ne teisėkūros procedūra priimamus aktus, papildančius ar iš dalies keičiančius neesmines teisėkūros procedūra priimto akto nuostatas.

Įgaliojimų delegavimo tikslai, turinys, taikymo sritis ir trukmė aiškiai apibrėžiami teisėkūros procedūra priimtuose aktuose. Esminės atitinkamos srities nuostatos nustatomos tik teisėkūros procedūra priimtu aktu, todėl negali būti įgaliojimų delegavimo objektu.“

31. Pagal suformuotą jurisprudenciją teisėkūros procedūra priimto akto „esminiai elementai“, kaip tai suprantama pagal SESV 290 straipsnio 1 dalį, yra teisės aktai, kuriuos siekiant priimti „reikalingi *politiniai sprendimai*, priskirtini paties Sąjungos teisės aktų leidėjo atsakomybei“ [7]. Šiai sąvokai negalima suteikti pernelyg plačios apimties, nes ji turi būti taikoma tik „nuostatoms, orientuotoms į [atitinkamos Sąjungos] politikos įgyvendinimą“ [8]. Taip visų pirma yra, kai dėl aptariamo elemento „reikalauja[ma] palyginti skirtingus interesus, remiantis įvairiapusiu vertinimu, arba [kai] leidžia[ma] taip smarkiai kištis į pagrindines atitinkamų asmenų teises, kad būtinas Sąjungos teisės aktų leidėjo įsikišimas“ [9].

32. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, manau, kad Deleguotąja direktyva 2022/2100 *nekeičiami* jokie esminiai Direktyvos 2014/40 elementai.

33. Dėl šių nuostatų, kurios yra svarbios šioje byloje, manau, kad pagrindiniai Sąjungos teisės aktų leidėjo politiniai sprendimai iš esmės yra trys [10]. Pirma, iš esmės iš gaminių turėtų būti pašalintos kvapiosios sudedamosios dalys [11], o ant gaminių vienetinių pakelių ir išorinių pakuočių turi būti pateikiami tam tikri įspėjimai apie galimą žalą sveikatai ir informaciniai pranešimai [12]. Antra, tam tikros šių prievolių išimtys turėtų būti (arba gali būti) taikomos „daugiausia vyresnio amžiaus

[7] Žr., be kita ko, 2017 m. gegužės 11 d. Sprendimą *Dyson / Komisija* (C-44/16 P, EU:C:2017:357, 61 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija). Išskirta mano.

[8] Žr. 1992 m. spalio 27 d. Sprendimą *Vokietija / Komisija* (C-240/90, EU:C:1992:408, 37 punktas).

[9] Žr., be kita ko, 2017 m. liepos 26 d. Sprendimą *Čekijos Respublika / Komisija* (C-696/15 P, EU:C:2017:595, 78 punktas).

[10] Šiuo klausimu žr. generalinės advokatės J. Kokott išvadą byloje *Philip Morris Brands ir kt.* (C-547/14, EU:C:2015:853, 253 ir 254 punktai).

[11] Žr. visų pirma Direktyvos 2014/40 15 konstatuojamąją dalį.

[12] Direktyvos 2014/40 22–25 konstatuojamosios dalys.

vartotojų ir nedidelių gyventojų grupių vartojamiems“ gaminiams [13]. Trečia, šios išimtys turėtų būti panaikintos, kai „iš esmės pasikeičia aplinkybės“, susijusios su pardavimo apimtimi arba jaunimo vartojimo įpročiais [14].

34. Man atrodo, kad nė vienam iš šių pagrindinių pasirinkimų neturi įtakos Deleguotoji direktyva 2022/2100, kuria tiesiog įgyvendinami šie pasirinkimai, susiję su naujos rūšies gaminiu. Sprendimas panaikinti išimtis iš esmės yra gana techninis veiksmas, Komisija turi ribotą techninę diskreciją patikrinti, ar įvykdytos išimčių panaikinimo sąlygos (nustatytos Direktyvos 2014/40 2 straipsnio 28 punkte), ir neturi jokios politinės diskrecijos (pagal Direktyvos 2014/40 7 straipsnio 12 dalį ir 11 straipsnio 6 dalį [15]) nuspręsti, ar išimtys turėtų būti panaikintos [16].

35. Be to, labiau neįtikina argumentas, kad tam, kaip turėtų būti reglamentuojami naujoviški tabako gaminiai pagal Direktyvą 2014/40, reikia priimti svarbius politinius sprendimus [17]. Iš tiesų Sąjungos teisės aktų leidėjas jau: i) laikėsi nuomonės, kad „visi tabako gaminiai gali sukelti mirtingumą, sergamumą ir neįgalumą [ir] todėl jų gamyba, platinimas ir vartojimas turėtų būti reguliuojami“ (Direktyvos 2014/40 34 konstatuojamoji dalis); ii) aiškiai nurodė, kad „naujoviški tabako gaminiai <…> laikomi tabako gaminiais kaip apibrėžta šioje direktyvoje“ (jos 35 konstatuojamoji dalis); ir iii) nusprendė, kad naujoviški tabako gaminiai „turėtų atitikti [Direktyvos 2014/40] reikalavimus“ (taip pat jos 35 konstatuojamoji dalis).

36. Taigi akivaizdu, jog Komisija neviršijo jai deleguotų įgaliojimų, pakeisdama esminį pagrindinio teisės akto elementą ir taip pažeisdama SESV 290 straipsnio 1 dalį. Dabar pereisiu prie klausimo, ar priimdama Deleguotąją direktyvą 2022/2100 Komisija laikėsi Direktyvos 2014/40 7 straipsnio 12 dalyje ir 11 straipsnio 6 dalyje numatytų „įgaliojimų delegavimo tikslų, turinio, taikymo srities ir trukmės“. Iš tiesų, be klausimo, ar deleguotojoje direktyvoje laikomasi SESV 290 straipsnio 1 dalyje nustatytų apribojimų (kurie taikomi visiems deleguotiesiems teisės aktams), taip pat kyla klausimas, ar joje laikomasi apribojimų, kuriuos Sąjungos teisės aktų leidėjas nustatė atitinkamose Direktyvos 2014/40 nuostatose.

37. Taigi dabar aptarsiu Direktyvos 2014/40 7 straipsnio 12 dalies ir 11 straipsnio 6 dalies prasmę ir taikymo sritį. Turiu pasakyti, kad tai – nelengva užduotis. Iš tiesų tam tikrų Direktyvos 2014/40 nuostatų formuluotės tam tikra prasme yra dviprasmiškos ir, kad ir koks būtų šių nuostatų aiškinimo metodas, jų sąveika ne visada yra aiški.

38. Kituose skirsniuose paaiškinsiu, kodėl laikausi nuomonės, kad argumentai, patvirtinantys Komisijos įgaliojimus panaikinti nagrinėjamas išimtis naujoviškiems tabako gaminiams, yra įtikinamesni už argumentus, kuriais jie ginčijami.

[13] Direktyvos 2014/40 19 ir 26 konstatuojamosios dalys.

[14] Ten pat. Taip pat žr. Direktyvos 2014/40 51 ir 52 konstatuojamąsias dalis.

[15] Visų pirma abiejose nuostatose nurodyta, kad Komisija „*priima* deleguotuosius aktus <…>, jeigu iš esmės pasikeičia aplinkybės“ (išskirta mano).

[16] Dėl techninės diskrecijos ir politinės diskrecijos atskyrimo žr. mano išvadą byloje *ECB* / *Crédit lyonnais* (C-389/21 P, EU:C:2022:844, 47–53 punktai).

[17] Šiomis aplinkybėmis noriu atkreipti dėmesį, kad pavartojau sąvokas „pagrindiniai“ arba „svarbiausi“ politiniai sprendimai, nes iš šios išvados 31 punkte nurodytos jurisprudencijos matyti, jog pagal SESV 290 straipsnio 1 dalį Sąjungos teisės aktų leidėjui nedraudžiama deleguoti įgaliojimų, kuriems įgyvendinti Komisijai reikia tam tikros (griežtai apibrėžtos) diskrecijos. Šiuo klausimu žr. 2017 m. liepos 26 d. Sprendimą *Čekijos Respublika / Komisija* (C-696/15 P, EU:C:2017:595, 52 punktas).

*2. 7 straipsnio 12 dalies ir 11 straipsnio 6 dalies pažodinis aiškinimas*

39. Man atrodo logiška pradėti analizę nuo Direktyvos 2014/40 7 straipsnio 12 dalies ir 11 straipsnio 6 dalies formuluočių nagrinėjimo.

40. Primenu, jog Direktyvos 2014/40 7 straipsnio 12 dalyje nurodyta, kad „tabako gaminiams, išskyrus cigaretes ir cigaretėms sukti skirtą tabaką, netaikomi 1 ir 7 dalyse nustatyti draudimai“ ir kad „Komisija <…> priima deleguotuosius aktus, kuriais panaikina tą išimtį konkrečiai gaminių kategorijai, jeigu iš esmės pasikeičia aplinkybės <…>“. Panašiai Direktyvos 2014/40 11 straipsnio 6 dalyje nustatyta, kad „Komisija <…> priima deleguotuosius aktus, kuriais panaikina galimybę suteikti išimtis bet kuriai 1 dalyje nurodytų gaminių kategorijai, jeigu iš esmės pasikeičia aplinkybės <…>“.

41. Man atrodo, šiame kontekste ypač svarbūs du tekstiniai elementai.

42. Pirma, abiejose nuostatose nustatytas aiškus ryšys tarp gaminių, kuriems *taikomos* (arba gali būti taikomos) išimtys, kategorijų ir gaminių, kuriems išimtys gali būti *panaikintos*. Direktyvos 2014/40 7 straipsnio 12 dalyje esanti sąsaja yra struktūrinė: toje pačioje šios nuostatos dalyje pirmiausia nustatoma išimtis, paskui numatoma galimybė šią išimtį panaikinti. Direktyvos 2014/40 11 straipsnio 6 dalyje ryšys yra dar aiškesnis, nes pateikiamas per *nuorodą* į atitinkamų gaminių kategorijas (tos pačios kategorijos, kai išimtis suteikiama ir panaikinama). Mano nuomone, šio ryšio egzistavimas yra elementas, kuris visiškai akivaizdžiai patvirtina Airijos, Prancūzijos vyriausybės ir Komisijos pateiktą šių nuostatų aiškinimą.

43. Antra, abiejose nuostatose kalbama apie „*konkrečias* gaminių kategorijas“ [18]. Ieškovės pagrindinėje byloje ir Italijos vyriausybė tvirtina, kad ši sąvoka turi būti suprantama kaip nuoroda į tabako gaminius, kurie priklauso įvairioms Direktyvos 2014/40 2 straipsnyje apibrėžtoms kategorijoms. Jos teigia, kad Komisija neturi teisės sukurti naujų tabako gaminių kategorijų, išskirdama tam tikrą gaminių grupę (šiuo atveju kaitinamojo tabako gaminius) iš gaminių, kurie patenka į „naujoviškų tabako gaminių“ apibrėžtį.

44. Šie argumentai manęs neįtikina.

45. Direktyvoje 2014/40 sąvoka „konkretus“ neapibrėžta. Vis dėlto, atsižvelgiant į bendrą direktyvos sistemą, man atrodo pagrįsta ją suprasti kaip terminų „nurodytas“, „konkretus“ arba „tam tikras“ sinonimą [19]. Mano nuomone, šios dvi nuostatos iš esmės reiškia, kad bet koks išimčių panaikinimas turėtų būti susijęs tik su ta gaminių kategorija, kurios atžvilgiu reikšmingai pasikeitė aplinkybės. Panaikinimas negali būti taikomas kitiems panašiems ar susijusiems gaminiams. Kaip paaiškinta, išimčių panaikinimas yra gana mechaniškas veiksmas, kai Komisija turi ribotą veiksmų laisvę.

46. Direktyvoje 2014/40 nematau jokio tekstinio ar kontekstinio elemento, iš kurio būtų galima spręsti, kad sąvoka „konkretus“ turėtų būti suprantama kaip „jau egzistuojantis“ arba „jau apibrėžtas“. Tai neišplaukia ir iš įprastinės termino reikšmės.

[18] Išskirta mano.

[19] Iš tiesų sąvoka „tam tikra kategorija“ vartojama Direktyvos 2014/40 24 straipsnio 3 dalyje. Pagal šią nuostatą valstybėms narėms leidžiama „uždrausti tam tikros kategorijos tabako ar susijusius gaminius, rem[iantis] su konkrečia tos valstybės narės padėtimi susijusiais motyvais ir su sąlyga, kad nuostatos yra grindžiamos būtinumu apsaugoti visuomenės sveikatą“. Per posėdį paklaustos, ar ši nuostata taikoma naujoviškiems tabako gaminiams, ieškovės pagrindinėje byloje neišreiškė tvirtos pozicijos (iš pradžių atsakė neigiamai, o vėliau pripažino, kad galbūt ji gali būti taikoma), o Italijos vyriausybė laikėsi nuomonės, kad ji taikoma. Savo ruožtu nematau pagrindo manyti, kad Direktyvos 2014/40 24 straipsnio 3 dalis netaikytina naujoviškiems tabako gaminiams.

47. Dėl tos pačios priežasties direktyvoje nerandu jokių nuorodų, kad Direktyvos 2014/40 7 straipsnio 12 dalyje ir 11 straipsnio 6 dalyje vartojama sąvoka „gaminių kategorijos“ reiškia Direktyvos 2014/40 2 straipsnyje apibrėžtas gaminių kategorijas.

48. Šiuo atžvilgiu nereikėtų pamiršti, kad siekiant pirmiausia apibrėžti gaminius, kurie patenka į taikymo sritį, taip pat nustatyti, kokie taisyklių rinkiniai kokiems gaminiams taikomi, Direktyvoje 2014/40 vartojamos įvairios atitinkamų gaminių pergrupavimo apibrėžtys. Atitinkami gaminiai iš tikrųjų sudaro įvairias grupes, pogrupius ir kategorijas. Šiek tiek supaprastinus, jos yra tokios: i) direktyva taikoma „tabako gaminiams“ ir tam tikriems su tabaku susijusiems (t. y. ne tabako) gaminiams [20]; ii) tabako gaminiai gali būti skirstomi į „bedūmius tabako gaminius“ ir „rūkomojo tabako gaminius“; iii) vėliau šioms dviem grupėms priklausantys tabako gaminiai skirstomi į konkrečias kategorijas; iv) gaminiai, kurie nepatenka į esamas konkrečias kategorijas ir kurie patenka į rinką po direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę dienos, laikomi „naujoviškais tabako gaminiais“ [21].

49. Šios schemos sudėtingumą didina du papildomi elementai. Pirma, Direktyvoje 2014/40 pripažįstama, kad yra gaminių, kurie dėl savo savybių ar numatomos paskirties gali būti priskiriami dviem ar daugiau konkrečių kategorijų [22]. Antra, direktyvoje nurodyta, kad „naujoviški tabako gaminiai“ gali patekti į bedūmių tabako gaminių arba rūkomojo tabako gaminių apibrėžtį [23].

50. Šiomis aplinkybėmis sutinku su ieškovių pagrindinėje byloje teiginiu, kad Komisija nėra įgaliota pakeisti Direktyvoje 2014/40 nustatytų grupių ir kategorijų ar pakeisti joms taikytinas esmines nuostatas. Vis dėlto iš to, kas išdėstyta, neišplaukia, kad „konkrečių“ kategorijų sąrašas yra baigtinis ir išsamus. Jei taip būtų, Direktyvos 2014/40 2 straipsnio 14 punkto a papunktis, pagal kurį naujoviški tabako gaminiai yra gaminiai, kurie, be kita ko, „nepriklauso jokiai iš šių kategorijų: cigaretės, cigaretėms sukti skirtas tabakas, pypkių tabakas, kaljanų tabakas, cigarai, cigarilės, kramtomasis tabakas, uostomasis tabakas ar oraliniam vartojimui skirtas tabakas“ [24], būtų suformuluotas keistai, nes šios kategorijos iš esmės neapima 2 straipsnyje nurodytų kategorijų. Iš tiesų iš formuluotės matyti, kad bent jau potencialiai gali būti ir *kitų* kategorijų tabako gaminių. Be to, jei išvardytos kategorijos atitinka kategorijas, kurios, pasak ieškovių pagrindinėje byloje ir Italijos vyriausybės, sudaro Direktyvos 2014/40 7 straipsnio 12 dalyje ir 11 straipsnio 6 dalyje nurodytas „konkrečias kategorijas“, kodėl ši sąvoka nebuvo pavartota ir jos 2 straipsnio 14 punkto a papunktyje?

51. Teisingumo Teismo sprendime *Planta Tabak* [25], kuriuo remiasi ieškovės pagrindinėje byloje, tai nekvestionuojama. Šiame sprendime Teisingumo Teismas tik patvirtino, kad: i) tam tikros Direktyvos 2014/40 2 straipsnyje apibrėžtos gaminių kategorijos iš tiesų yra „gaminių kategorijos“, kaip tai suprantama pagal šios direktyvos 7 straipsnį; ir ii) sąvoka „gaminių kategorijos“ turi būti nuosekliai aiškinama visoje direktyvoje. Nematau nė vienos šio sprendimo ištraukos, kuri patvirtintų nuomonę, kad gaminių kategorijos gali būti tik tos, kurios apibrėžtos šios direktyvos 2 straipsnyje.

[20] Tokie gaminiai, kaip „žoliniai rūkomieji gaminiai“, „elektroninės cigaretės“ ir „pildomosios talpyklos“.

[21] Direktyvos 2014/40 2 straipsnio 14 punktas.

[22] Žr. Direktyvos 2014/40 9 konstatuojamąją dalį ir 2 straipsnio 13 punktą.

[23] Direktyvos 2014/40 19 straipsnio 4 dalis.

[24] Išskirta mano.

[25] 2019 m. sausio 30 d. sprendimas (C-220/17, EU:C:2019:76, 60–67 punktai).

52. Iš tiesų, kaip pabrėžė ieškovės pagrindinėje byloje, jokia nuostata Komisijai nėra aiškiai leidžiama sukurti naujų gaminių kategorijų. Visgi tiesa ir tai, kad jokia nuostata jai aiškiai nedraudžia to daryti. Taigi, ar Komisija gali teisėtai tai daryti, priklauso, sakyčiau, nuo to, ar tai gali būti laikoma *būtinu* veiksmu siekiant užtikrinti tinkamą pagal Direktyvos 2014/40 7 straipsnio 12 dalį ir 11 straipsnio 6 dalį jai deleguotų įgaliojimų vykdymą.

53. Jeigu šios nuostatos taip pat taikomos naujoviškiems tabako gaminiams, Komisija *turi* turėti galimybę sukurti naują gaminių kategoriją. Iš tiesų, kaip paaiškinta, šios nuostatos suteikia Komisijai teisę imtis veiksmų tik dėl tam tikrų kategorijų gaminių ir būtų absurdiška manyti, kad „naujoviški tabako gaminiai“ yra viena iš šių kategorijų. Priešingu atveju tai reikštų, kad, reikšmingai išaugus naujo gaminio pardavimui, Komisija turėtų panaikinti išimtis *visiems* naujoviškiems tabako gaminiams, įskaitant gaminius, kurie (pagal sudėtį, vartojimo būdą, organoleptines savybes ir t. t.) turi mažai ką bendra su tuo nauju gaminiu ir kurių pardavimas gali būti labai nedidelis. Taip aiškinti direktyvą būtų absurdiška.

54. Atsižvelgiant į tai, esminis klausimas, mano nuomone, yra tas, ar Direktyvoje 2014/40 yra kitų elementų, kurie, be to, kas pažymėta šios išvados 42 punkte, rodo, kad Komisijai deleguoti įgaliojimai panaikinti išimtis apima ir naujoviškus tabako gaminius.

55. Aš manau, kad tokių elementų yra.

### *3. 7 straipsnio 12 dalies ir 11 straipsnio 6 dalies kontekstinis aiškinimas – pirmoji dalis*

56. Pirma, mano nuomone, apskritai iš Direktyvos 2014/40 7 straipsnio 12 dalies ir 11 straipsnio 6 dalies kontekstinio aiškinimo matyti, kad Komisija taip pat gali panaikinti išimtis kai kuriems naujoviškiems tabako gaminiams. Iš tiesų, nors yra elementų, kurie gali leisti aiškinti šias nuostatas kitaip, elementai, kurie nurodo platesnę Komisijos veiksmų laisvę įgyvendinant nagrinėjamas prievoles, yra įtikinamesni nei elementai, kurie nurodo priešingai.

57. Visų pirma neginčijama, kad Direktyvoje 2014/40 nustatytos taisyklės *paprastai* taikomos naujoviškiems tabako gaminiams. Šiuo atžvilgiu šios direktyvos 19 straipsnio 4 dalyje nustatyta, kad „[r]inkai pateikiami naujoviški tabako gaminiai turi atitikti šios direktyvos reikalavimus“ ir kad konkrečios direktyvos nuostatos, taikomos naujoviškiems tabako gaminiams, „priklauso nuo to, ar tie gaminiai priskiriami bedūmiams tabako gaminiams, ar rūkomojo tabako gaminiui“. Ši taisyklė pakartojama direktyvos 35 konstatuojamojoje dalyje, pagal kurią, „siekiant užtikrinti vienodas sąlygas, naujoviški tabako gaminiai, kurie laikomi tabako gaminiais kaip apibrėžta šioje direktyvoje, turėtų atitikti šios direktyvos reikalavimus“.

58. Atsižvelgiant dar ir į tai, kad: i) taisyklės dėl nagrinėjamų prievolių ir dėl nagrinėjamų išimčių aiškiai taikomos naujoviškiems tabako gaminiams [26]; ir ii) taisyklėse dėl išimčių panaikinimo aiškiai neišskiriami „naujoviški tabako gaminiai“ [27], atrodo pagrįsta daryti prielaidą, kad naujoviškiems tabako gaminiams taip pat turi būti taikomos taisyklės dėl išimčių *panaikinimo*.

59. Galiausiai logiškai kyla klausimas, gal, jei Sąjungos teisės aktų leidėjas būtų norėjęs, kad nagrinėjamos prievolės nebūtų taikomos naujoviškiems tabako gaminiams, būtų buvę paprasčiau tiesiogiai išbraukti šiuos gaminius iš atitinkamų nuostatų taikymo srities, užuot derinus principinę prievolę ir neatšaukiamą šios prievolės išimtį.

[26] Žr. šios išvados 24 ir 25 punktus.

[27] Žr. šios išvados 40 ir 42 punktus.

60. Atrodo, kad šią nuomonę patvirtina tai, jog, kalbant apie nagrinėjamas prievoles, Direktyvoje 2014/40 numatytos tam tikros specialios taisyklės, taikomos tam tikroms gaminių grupėms ar kategorijoms, kaip antai „pridėtinio kvapo ar skonio gaminiams, kurių pardavimo apimtys didesnės“ [28], arba „elektroninėms cigaretėms ir pildomosioms talpykloms“ [29]. Apskritai, kai tam tikriems gaminiams taikomos specialios taisyklės ir taip nukrypstama nuo bendrojo ar sektorinio režimo, tai yra aiškiai numatyta direktyvos nuostatose [30].

61. Be to, mano išvados taip pat, atrodo, labiau atitinka TKPK ir jos gairėse nustatytą teisinį pagrindą. Pagrindų konvencija, kaip nurodyta Direktyvos 2014/40 7 konstatuojamojoje dalyje, yra privaloma Sąjungai ir jos valstybėms narėms, todėl ji turėtų būti įgyvendinama nustatant taisykles tokiais klausimais, kurie reglamentuojami Direktyvoje 2014/40. Nors tiesa, kad TKPK gairės nėra privalomos, remiantis TKPK 7 ir 9 straipsniais jomis siekiama padėti susitariančiosioms šalims taikyti privalomas šios konvencijos nuostatas [31]. Todėl Sąjungos teisės aktų leidėjas nusprendė į jas tinkamai atsižvelgti Direktyvoje 2014/40 [32].

62. Nors TKPK gairėse ne kartą kalbama apie naujoviškus tabako gaminius [33], jose nesiūloma šiems gaminiams taikyti švelnesnių sąlygų, palyginti su esamais gaminiais, ypač atsižvelgiant į priemones, susijusias su sudedamosiomis dalimis ir ženklinimu [34]. Tas pats pasakytina ir apie TKPK: jokioje šios konvencijos nuostatoje nesiūloma, kad šiems gaminiams galėtų būti laikinai netaikomos bendrosios taisyklės, kol bus įvertintas jų poveikis rinkai ir visuomenės sveikatai [35].

63. Taigi reikšminguose konteksto elementuose nematau nieko, kas prieštarautų išvadai, kad Komisija gali nuspręsti panaikinti išimtis kai kuriems naujoviškiems tabako gaminiams. Vis dėlto ieškovės pagrindinėje byloje ir Italijos vyriausybė nurodo kitus konteksto elementus, kurie, kaip jos mano, patvirtina jų poziciją. Šiuos argumentus vertinsiu toliau.

### *4. 7 straipsnio 12 dalies ir 11 straipsnio 6 dalies kontekstinis (ir istorinis) aiškinimas – antroji dalis*

64. Pirmiausia pažymėtina, jog ieškovės pagrindinėje byloje teigia, kad Direktyvos 2014/40 7 straipsnio 12 dalies ir 11 straipsnio 6 dalies „platesnės apimties“ aiškinimas, pagal kurį jos būtų taikomos ir naujoviškiems tabako gaminiams, negali būti suderinamas su jos 19 straipsnio 1 dalyje ir 28 straipsnyje įtvirtintomis taisyklėmis. Iš šių nuostatų matyti, kad, pasak šių šalių, Sąjungos teisės aktų leidėjas numatė specialią tvarką naujoviškiems tabako gaminiams.

65. 19 straipsnio 1 dalyje nustatyta pranešimo nacionalinėms institucijoms apie naujoviškus tabako gaminius prieš jų pateikimą rinkai sistema. Prie teikiamos informacijos, be kita ko, turi būti pridedamas „išsamus atitinkamo naujoviško tabako gaminio aprašymas, taip pat jo vartojimo instrukcija ir informacija apie sudedamąsias dalis bei išsiskiriančias medžiagas“. Tos pačios direktyvos 28 straipsnyje reikalaujama, kad Komisija „prireikus“ parengtų direktyvos taikymo ataskaitą. Šioje ataskaitoje Komisija turi skirti ypatingą dėmesį, be kita ko, „naujoviškų tabako

[28] Žr. Direktyvos 2014/40 16 konstatuojamąją dalį.

[29] Žr. Direktyvos 2014/40 47 konstatuojamąją dalį.

[30] Žr., pvz., Direktyvos 2014/40 6 straipsnį, 16 straipsnio 3 dalį ir 30 straipsnį.

[31] Žr. 2016 m. gegužės 4 d. Sprendimą *Philip Morris Brands ir kt.* (C-547/14, EU:C:2016:325, 111 punktas).

[32] Žr. Direktyvos 2014/40 15 ir 24 konstatuojamąsias dalis.

[33] Žr. TKPK gairių 70, 78 ir 85 puslapius.

[34] Žr. visų pirma TKPK gairių 33–41, 61 ir 62 puslapius.

[35] Žr. visų pirma šios konvencijos 9 ir 11 straipsnius.

gaminių rinkos pokyčiams“ ir „rinkos pokyčiams, kurie lemia esminį aplinkybių pasikeitimą“. Prie ataskaitos pridedami „pasiūlymai dėl [šios] direktyvos dalinių pakeitimų, kurie, Komisijos manymu, yra būtini <…>“.

66. Tiesa, iš pirmo žvilgsnio šias dvi nuostatas galima suprasti kaip leidžiančias manyti, kad dėl naujoviškų tabako gaminių Sąjungos teisės aktų leidėjas pasirinko palaukti, atidėdamas savo sprendimą dėl to, kaip jie turėtų būti reguliuojami ateityje [36].

67. Vis dėlto, mano nuomone, šias nuostatas, išnagrinėjus atidžiau, reikėtų aiškinti kitaip.

68. Pirma, atrodo, kad laukimo metodas nesuderinamas su aiškia Direktyvos 2014/40 35 konstatuojamosios dalies ir 19 straipsnio 4 dalies formuluote, primenama šios išvados 57 punkte, pagal kurią reikalaujama, kad šie gaminiai atitiktų šios direktyvos reikalavimus. Be to, jei vieninteliai svarbūs reikalavimai išplauktų iš direktyvos 19 straipsnio, kaip teigia ieškovės pagrindinėje byloje, 19 straipsnio 4 dalies antras sakinys („Tai, kurios iš šios direktyvos nuostatų taikomos naujoviškiems tabako gaminiams, priklauso nuo to, ar tie gaminiai priskiriami bedūmiams tabako gaminiams, ar rūkomojo tabako gaminiui“) netektų prasmės. Iš tiesų akivaizdu, kad 19 straipsnio 1 ir 2 dalyse nustatytos pareigos pranešti yra susijusios su abiem gaminių grupėmis. 19 straipsnio 4 dalyje vartojama formuluotė „tai, kurios iš šios direktyvos nuostatų taikomos“ gali reikšti tik *esmines* direktyvos nuostatas, įskaitant nuostatas dėl sudedamųjų dalių ir ženklinimo.

69. Antra, iš parengiamųjų darbų nematyti, kad teisės aktų leidėjas nusprendė nekelti abejonių dėl naujoviškų tabako gaminių, priešingai – naujoviškiems tabako gaminiams ir toliau turėtų būti taikomos visos *bendrosios* direktyvos *taisyklės*, kol tiriamas jų poveikis sveikatai ir vartojimo praktika. Ateityje prireikus būtų galima priimti griežtesnes taisykles.

70. Tai patvirtina 2012 m. paskelbtas Komisijos poveikio vertinimas. Komisija pirmenybę teikė naujoviškiems tabako gaminiams skirtai reguliavimo galimybei: „Nustatyta prievolė pranešti apie naujų kategorijų tabako gaminius <…>, o šių gaminių rinkos plėtros ataskaitą Komisija paskelbs praėjus penkeriems metams po [naujosios tabako direktyvos] perkėlimo į nacionalinę teisę. Rinkai pateikiami naujoviški tabako gaminiai turi atitikti ženklinimo (įspėjimai apie galimą žalą sveikatai iš abiejų pusių) ir sudedamųjų dalių reglamentavimo (draudimas naudoti būdingo kvapo ar skonio gaminius) taisykles“. Įdomu tai, kad nė viena iš poveikio vertinime įvertintų reguliavimo galimybių nepatvirtina ieškovių pagrindinėje byloje pateiktų argumentų [37].

71. Toks požiūris (vienu metu galioja pranešimo procedūra ir numatyta tvarka taikomos bendrosios taisyklės) išsamiai atsispindi aiškinamajame memorandume, pridėtame prie 2012 m. pateikto Komisijos pasiūlymo dėl direktyvos. Iš tiesų 3.6 skirsnyje „Naujų kategorijų [naujoviški] tabako gaminiai“ Komisija nurodė:

„Naujų kategorijų [naujoviški] tabako gaminiai <…> turės atitikti direktyvos reikalavimus (pvz., dėl ženklinimo ir sudedamųjų dalių) siekiant užtikrinti vienodas sąlygas, o taikytinos taisyklės priklausys nuo to, ar gaminys yra pridegamas, ar ne.

[36] Taip pat žr. Direktyvos 2014/40 34 konstatuojamąją dalį („<…> būtina stebėti pokyčius, susijusius su naujoviškais tabako gaminiais“) ir 52 konstatuojamąją dalį („Ataskaitoje turėtų būti pateikta informacija apie <…> naujoviškų tabako gaminių rinkos pokyčius [ir] rinkos pokyčius, prilygstančius esminiam aplinkybių pasikeitimui“).

[37] Komisijos tarnybų darbinis dokumentas – Poveikio vertinimas – Pridedamas prie dokumento „Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatų, reglamentuojančių tabako ir susijusių gaminių gamybą, pateikimą ir pardavimą, suderinimo (SWD(2012) 452 *final*, p. 50–52, 74–76 ir 117.

Pasiūlyme *taip pat* numatyta prievolė pranešti apie naujų kategorijų [naujoviškus] tabako gaminius, o šių gaminių rinkos plėtros ataskaitą Komisija paskelbs praėjus penkeriems metams po direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę termino. <…>“ [38]

72. Trečia, pirma minėtas išvadas patvirtina jurisprudencija. Sprendime *Philip Morris Brands ir kt.* Teisingumo Teismas nurodė, kad Direktyva 2014/40 Sąjungos teisės aktų leidėjas „nusprendė priimti *vienodas taisykles visiems* būdingo kvapo ar skonio *tabako gaminiams*“ [39]. Sprendimo *Swedish Match* [40] 32 punkte tai nekvestionuojama. Ieškovės pagrindinėje byloje teigia, kad šioje ištraukoje Teisingumo Teismas konstatavo, jog naujoviški tabako gaminiai, kadangi dar nebuvo galima nustatyti jų poveikio sveikatai ir vartojimo praktikos, pateko į Direktyvos 2014/40 taikymo sritį tik dėl to, kad jiems būtų galima taikyti pranešimo procedūrą.

73. Aš su tuo nesutinku. Šia ištrauka Teisingumo Teismas norėjo pabrėžti, kad, skirtingai nei oraliai vartoti skirto tabako atveju, naujoviškų tabako gaminių pardavimas *nėra draudžiamas*, nes nežinomas jų poveikis visuomenės sveikatai ir rinkos dinamikai. Tai tampa aišku, kai ši sprendimo ištrauka perskaitoma tinkamame kontekste. Teisingumo Teismas svarstė, ar Direktyva 2014/40 pažeistas vienodo požiūrio principas tiek, kiek ja draudžiama pateikti rinkai oraliai vartoti skirtus tabako gaminius, bet leidžiama prekiauti kitais tabako gaminiais, įskaitant naujoviškus tabako gaminius. Šiuo atžvilgiu nereikėtų pamiršti, kad viena iš reguliavimo galimybių, numatytų per procesą, kuris galiausiai lėmė Direktyvos 2014/40 priėmimą, buvo nustatyti visišką draudimą prekiauti naujoviškais tabako gaminiais, kaip tai jau buvo padaryta oraliniam vartojimui skirto tabako atveju [41].

74. Ketvirta, ieškovių pagrindinėje byloje pateikto Direktyvos 2014/40 19 ir 28 straipsnių aiškinimo nepatvirtina šių nuostatų, kurių taikymo sritis yra plati ir kurios nėra konkrečiai susijusios su nagrinėjamomis prievolėmis, tekstas ir tikslas.

75. Direktyvos 2014/40 19 straipsnyje ir 28 straipsnio 2 dalies b punkte nustatyta pranešimo sistema siekiama kelių tikslų: i) leisti valstybėms narėms suteikti leidimą pateikti šiuos gaminius rinkai (jeigu jos turi tokią sistemą) [42]; ii) nustatyti, kurios Direktyvos 2014/40 nuostatų grupės taikomos [43]; ir iii) informuoti Sąjungos ir nacionalines valdžios institucijas apie atitinkamus rinkos ir mokslo pokyčius, susijusius su galimais šios direktyvos pakeitimais [44]. Direktyvos 2014/40 19 straipsnyje aptariamas pranešimas nei tiesiogiai, nei netiesiogiai nesiejamas su būtinybe Sąjungos teisės aktų leidėjui nustatyti, ar nagrinėjamos prievolės turėtų būti taikomos panaikinant išimtis.

76. Kalbant apie Direktyvos 2014/40 28 straipsnį, man atrodo visiškai akivaizdu, kad teisės aktą, kuriuo derinami valstybių narių įstatymai dėl tabako ir susijusių gaminių gamybos, pateikimo ir pardavimo, laikui bėgant gali prireikti reguliariai peržiūrėti, nes rinka nuolat vystosi (gali keistis esami gaminiai, rinkai pateikiami nauji gaminiai, keičiasi vartotojų pageidavimai) ir atsiranda naujų mokslo tyrimų. Taip pat akivaizdu, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas gali norėti iš dalies pakeisti teisinę sistemą, susijusią tiek su bendraisiais principais ir apibrėžtimis, tiek su

[38] Išskirta mano.

[39] 2016 m. gegužės 4 d. sprendimas (C-547/14, EU:C:2016:325, 108 punktas). Išskirta mano.

[40] 2018 m. lapkričio 22 d. sprendimas (C-151/17, EU:C:2018:938).

[41] Žr. Komisijos poveikio vertinimo 50–52 punktus.

[42] Direktyvos 2014/40 19 straipsnio 3 dalis.

[43] Direktyvos 2014/40 19 straipsnio 4 dalis.

[44] Direktyvos 2014/40 28 straipsnio 2 dalies b punktas.

konkretesnėmis prievolių, išimčių ir išimčių panaikinimo taisyklėmis, siekdamas pritaikyti šias taisykles, be kita ko, prie tabako gaminių, patekusių į rinką po Direktyvos 2014/40 priėmimo, ypatumų.

77. Žinoma, vadovaudamasis maksima *a maiori ad minus* (kas gali padaryti daugiau, gali padaryti ir mažiau)[45], Sąjungos teisės aktų leidėjas taip pat galėtų spręsti klausimus, dėl kurių jis yra suteikęs įgaliojimus Komisijai. Todėl nemanau, kad į Direktyvos 2014/40 28 straipsnį įtrauktos nuorodos į naujoviškus tabako gaminius ir galimą aplinkybių pasikeitimą trukdo aiškinti jos 7 straipsnio 12 dalį ir 11 straipsnio 6 dalį taip, kaip tai daro Airija, Prancūzijos vyriausybė ir Komisija.

78. Penkta, laukimo metodas neatitiktų atsargumo principo, įtvirtinto visų pirma Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 35 straipsnyje, SESV 9 straipsnyje, 114 straipsnio 3 dalyje ir 168 straipsnio 1 dalyje[46], kuris, remiantis nuoseklia jurisprudencija, taikytinas, kai Sąjungos institucijos pagal vidaus rinkos politiką patvirtina žmonių sveikatos apsaugos priemones[47]. Teisingumo Teismas ne kartą konstatavo, kad pagal šį principą, jei yra abejonių dėl pavojaus žmonių sveikatai buvimo ir jo masto, Sąjungos teisės aktų leidėjas gali imtis apsaugos priemonių nelaukdamas, kol šio pavojaus realumas ir sunkumas bus visiškai įrodyti[48].

79. Galų gale Direktyvoje 2014/40 nustatytas trejopas režimas, susijęs su nagrinėjamomis prievolėmis (pagrindinė taisyklė, išimtis, išimties panaikinimas), atrodytų kiek vienpusiškas, jei tam tikrų gaminių atžvilgiu būtų panaikinta trečioji jo dalis. Prie šio klausimo grįšiu 6 skirsnyje.

### *5. 7 straipsnio 12 dalies ir 11 straipsnio 6 dalies kontekstinis aiškinimas – trečioji dalis*

80. Be to, ieškovės pagrindinėje byloje nurodo Direktyvos 2014/40 2 straipsnio 28 punktą, pagal kurį „esminiam aplinkybių pasikeitimui“ būtina, kad tam tikra procentine dalimi (atitinkamai 10 % ir 5 %) padidėtų pardavimo apimtis arba vartojimo paplitimo lygis jaunesnių nei 25 metų amžiaus vartotojų grupėje. Šios šalys stebisi, ar ne per daug lengvai šias ribas atitinka naujoviški tabako gaminiai, nes tikėtina, kad šiems gaminiams patekus į rinką bus pasiektas tik minimalus pardavimas. Iš esmės jos nurodo, kad bet kokia reikšminga rinkos plėtra galėtų lengvai pasiekti 10 % pardavimo padidėjimo ribą ir taip paskatinti išimčių panaikinimą.

81. Ieškovių pagrindinėje byloje išsakytos abejonės iš dalies yra suprantamos. Vis dėlto nemanau, kad Direktyvos 2014/40 2 straipsnio 28 punkte nustatytomis sąlygomis nesąžiningai baudžiami naujoviški tabako gaminiai.

82. Pirmiausia, kad pasikeistų aplinkybės, (esamai ar naujai) gaminių kategorijai keliamas gana aukštas reikalavimas: atitinkamos kategorijos pardavimo apimtis mažmeninėje prekyboje turi viršyti 2,5 % visų Sąjungos mastu parduodamų tabako gaminių. Jei ši 2,5 % riba nepasiekiama, išimtys negali būti panaikintos, neatsižvelgiant į tai, kiek išaugo pardavimai ar padidėjo

[45] Žr., pvz., 2003 m. gegužės 13 d. Sprendimą *Komisija / Ispanija* (C-463/00, EU:C:2003:272, 41 punktas).

[46] Šiuo klausimu žr. 2016 m. gegužės 4 d. Sprendimą *Pillbox 38* (C-477/14, EU:C:2016:324, 116 punktas).

[47] Žr., be kita ko, 2019 m. spalio 1 d. Sprendimą *Blaise ir kt.* (C-616/17, EU:C:2019:800, 41 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

[48] Žr., pvz., 2018 m. lapkričio 22 d. Sprendimą *Swedish Match* (C-151/17, EU:C:2018:938, 38 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

vartojimas tarp jaunų žmonių. Manau, kad 2,5 % riba rinkoje, kuri 2020 m. buvo įvertinta maždaug 600 mln. vienetų [49], užtikrina, kad išimtys galėtų būti panaikintos tik tiems gaminiams, kurie Europos Sąjungoje yra labai paplitę.

83. Be to, nagrinėjamų gaminių pardavimo padidėjimas arba vartojimo paplitimo tarp jaunų žmonių lygis turi būti užfiksuotas bent penkiose valstybėse narėse. Šis reikalavimas neišvengiamai reiškia, kad į Sąjungos rinką neįtraukiami gaminiai, kurių paplitimas joje yra daugiausia vietinis arba visiškai nereikšmingas.

84. Galiausiai ne mažiau svarbu yra tai, kad vertinant galimą aplinkybių pasikeitimą naudojami pardavimo duomenys, kuriuos *kasmet* perduoda patys gamintojai ir importuotojai. Taip ne tik užtikrinama duomenų kokybė, bet ir tai, kad dėl atsitiktinio ar laikino pardavimo apimties padidėjimo nebūtų galima panaikinti išimčių, atsižvelgiant į tai, kad pardavimo apimties padidėjimą galima nustatyti tik lyginant metinius duomenis. Panašiai, kalbant apie vartojimo paplitimo tarp jaunų žmonių lygį, direktyvoje reikalaujama, kad Komisija savo vertinimą pagrįstų „pagal specialųjį 2012 m. gegužės mėn. Eurobarometro pranešimą Nr. 385 ar lygiaverčių vartojimo paplitimo tyrimų duomenis“. Mano nuomone, „lygiaverčiai“ tyrimai reiškia tyrimus, kurie pagal tikslumą ir išsamumą prilygsta 2012 m. gegužės mėn. Eurobarometro pranešimui Nr. 385; tai – gana išsamus padėties nacionalinėse rinkose tyrimas [50].

85. Taigi nemanau, kad Direktyvos 2014/40 2 straipsnio 28 punktu grindžiami argumentai, kuriuos pateikė ieškovės pagrindinėje byloje, yra įtikinami.

### *6. 7 straipsnio 12 dalies ir 11 straipsnio 6 dalies teleologinis aiškinimas*

86. Antra, tai, kad trejopas „pagrindinės taisyklės, išimties ir išimties panaikinimo“ režimas visiškai taikomas naujoviškiems tabako gaminiams, atitinka du pagrindinius Direktyvos 2014/40 tikslus [51].

87. Viena vertus, ji stiprina vidaus rinką, nes dėl jos taikomos vienodesnės taisyklės naujiems tabako gaminiams [52]. Tiesa, šių gaminių reguliavimas iš esmės priklauso valstybių narių kompetencijai. Vis dėlto sprendimo dėl išimties panaikinimo poveikis šiuo atžvilgiu yra gana ribotas: juo tiesiog reikalaujama, kad tam tikri naujoviški tabako gaminiai atitiktų bendrąsias sudedamųjų dalių ir ženklinimo taisykles. Tai jokiu būdu nereiškia, kad valstybių narių kompetencija suteikti leidimus šiems gaminiams tampa neveiksminga, kaip teigia *PJ Carroll*.

88. Iš tikrųjų sprendimas padidinti suderinimo lygį šiuo atžvilgiu atitiktų teisės aktų leidėjo nuomonę, kad suderinto požiūrio į sudedamąsias dalis ir ženklinimą nebuvimas turėjo įtakos sklandžiam vidaus rinkos veikimui [53], o nacionalinės teisės aktų skirtumai ateityje greičiausiai didės [54].

[49] Europos Komisijos ataskaita dėl kaitinamojo tabako gaminių esminio aplinkybių pasikeitimo nustatymo pagal Direktyvą 2014/40/ES, COM(2022) 279 *final*, p. 4.

[50] Galima rasti internete, Komisijos interneto svetainėje.

[51] Žr. konkrečiai Direktyvos 2014/40 21 konstatuojamąją dalį ir 1 straipsnį.

[52] Taip pat žr. Direktyvos 2014/40 4–6, 22 ir 23 konstatuojamąsias dalis.

[53] Žr. Direktyvos 2014/40 15 konstatuojamąją dalį.

[54] Žr. Direktyvos 2014/40 16 konstatuojamąją dalį.

89. Tas požiūris atitinka Teisingumo Teismo jurisprudenciją, pagal kurią, „nors SESV 114 straipsnį galima nurodyti kaip teisinį pagrindą siekiant užkirsti kelią būsimoms prekybos kliūtims dėl nevienodos nacionalinės teisės aktų raidos, šių kliūčių atsiradimas turi būti tikėtinas, o atitinkama priemonė – skirta joms išvengti“ [55]. Iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos taip pat matyti, kad, galiausiai įvykdžius rėmimosi SESV 114 straipsniu, kaip teisiniu pagrindu, sąlygas, Sąjungos teisės aktų leidėjui neturėtų būti kliudoma remtis šiuo teisiniu pagrindu, motyvuojant, kad pasirinkimą lemiantis veiksnys yra visuomenės sveikatos apsauga [56].

90. Tai pasakytina ir apie pradinį aktą, ir apie bet kokį vėlesnį jo pakeitimą. Iš tiesų, kaip konstatavo Teisingumo Teismas, iš Sąjungos teisės aktų leidėjo negalima atimti galimybės pritaikyti šį aktą prie pasikeitusių aplinkybių ir žinių raidos, atsižvelgiant į jam tenkančią pareigą užtikrinti Sutartimi pripažintus bendruosius interesus. Iš tikrųjų, esant tokiai situacijai, Sąjungos teisės aktų leidėjas gali tinkamai vykdyti jam tenkančią pareigą užtikrinti Sutartimi pripažintų bendrųjų interesų apsaugą, tik jei jam leidžiama pritaikyti atitinkamus Sąjungos teisės aktus prie tokių pasikeitusių aplinkybių ir žinių raidos [57]. Taigi *PJ Carroll* argumentas dėl galimos problemos pagal SESV 168 straipsnio 5 dalį, pagal kurią draudžiamas bet koks derinimas žmonių sveikatos apsaugos srityje, yra akivaizdžiai nepagrįstas.

91. Kita vertus, pagal mano siūlomą Direktyvos 2014/40 7 straipsnio 12 dalies ir 11 straipsnio 6 dalies aiškinimą ši priemonė taip pat taptų veiksmingesnė siekiant aukšto sveikatos apsaugos lygio, nes vartotojai būtų veiksmingiau apsaugoti nuo naujoviškų tabako gaminių keliamo pavojaus [58]. Nereikėtų pamiršti, kad jei išimčių šiems gaminiams panaikinimas būtų paliktas Sąjungos teisės aktų leidėjui, tikrai praeitų nemažai laiko, kol tai būtų įgyvendinta. Iš tiesų direktyvos pakeitimas turėtų būti atliekamas pagal įprastą teisėkūros procedūrą, o direktyvoje turėtų būti nustatyta pagrįsta jos perkėlimo į nacionalinę teisę data. Komisijos procedūra priimant deleguotąjį aktą paprastai yra daug greitesnė.

92. Atrodo, kad pirma minėtos aplinkybės yra dar įtikinamesnės, atsižvelgiant į tai, kad direktyvoje daugiausia dėmesio skiriama jaunimui [59]. Pavyzdžiui, kvapiųjų medžiagų draudimo loginis pagrindas – užkirsti kelią prekybai gaminiais, kurie gali būti ypač patrauklūs jaunimui ir atitinkamai sudaryti palankesnes sąlygas pradėti vartoti tabaką [60]. Šiomis aplinkybėmis atrodo gana logiška, kad šio draudimo išimtis, kuri taikoma naujoviškiems tabako gaminiams, gali būti greitai panaikinta, jei naujas tabako gaminys išpopuliarėtų per palyginti trumpą laiką. Nėra absurdiška manyti, kad nauji tabako gaminiai dažnai gali būti kuriami ir parduodami siekiant išplėsti tabako gaminių klientų ratą, o ne paskatinti esamus klientus pakeisti pasirinktą gaminį.

93. Tiesa, kaip pabrėžia ieškovės pagrindinėje byloje, „naujoviškų tabako gaminių“ kategorija yra plati ir nevienalytė, apimanti, be kita ko, gaminius, kurių sudėtyje yra nedidelis tabako kiekis. Jų nuomone, kadangi šie gaminiai gali būti mažiau pavojingi žmonių sveikatai, o jų faktinis poveikis žmonių sveikatai gali skirtis priklausomai nuo gaminio rūšies, logiška, kad sprendimą dėl ginčijamų išimčių panaikinimo turėtų priimti Sąjungos teisės aktų leidėjas.

[55] Žr. 2019 m. gruodžio 3 d. Sprendimą *Čekijos Respublika / Parlamentas ir Taryba* (C-482/17, EU:C:2019:1035, 35 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

[56] Žr., pvz., 2016 m. gegužės 4 d. Sprendimą *Philip Morris Brands ir kt.* (C-547/14, EU:C:2016:325, 60 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

[57] Žr. 2019 m. gruodžio 3 d. Sprendimą *Čekijos Respublika / Parlamentas ir Taryba* (C-482/17, EU:C:2019:1035, 38 ir 39 punktai ir juose nurodyta jurisprudencija).

[58] Žr. Direktyvos 2014/40 18, 21, 36, 43, 54 ir 59 konstatuojamąsias dalis ir 1 straipsnį.

[59] Žr. konkrečiai Direktyvos 2014/40 8, 19, 21, 26, 27 ir 47 konstatuojamąsias dalis ir 1 straipsnį.

[60] Žr. Direktyvos 2014/40 16 konstatuojamąją dalį, 19 straipsnio 1 dalies c punktą ir 28 straipsnio 2 dalies g punktą Šiuo klausimu taip pat žr. 2016 m. gegužės 4 d. Sprendimą *Philip Morris Brands ir kt.* (C-547/14, EU:C:2016:325, 114 ir 173 punktai).

94. Vis dėlto atrodo, kad šiuo klausimu Sąjungos teisės aktų leidėjas jau turi aiškią poziciją. Iš tiesų, kaip jau priminta, 34 konstatuojamojoje dalyje pažymima, kad „visi tabako gaminiai gali sukelti mirtingumą, sergamumą ir neįgalumą. Todėl jų gamyba, platinimas ir vartojimas turėtų būti reguliuojami“. Svarbu tai, kad po šios konstatuojamosios dalies einančioje 35 konstatuojamojoje dalyje nustatyta, kad, „siekiant užtikrinti vienodas sąlygas, naujoviški tabako gaminiai, kurie laikomi tabako gaminiais kaip apibrėžta šioje direktyvoje, turėtų atitikti šios direktyvos reikalavimus“.

95. Taigi Sąjungos teisės aktų leidėjas nusprendė, kad: i) *visi* tabako gaminiai yra pavojingi žmonių sveikatai; ir ii) siekiant užtikrinti *vienodas sąlygas* naujoviškiems tabako gaminiams iš esmės turėtų būti taikomos tos pačios taisyklės kaip ir esamiems tabako gaminiams.

### *7. Baigiamieji argumentai*

96. Galiausiai kai kurios pastabas pateikusios šalys nurodė tam tikras įvairių Sąjungos institucijų ar kai kurių valstybių narių paskelbtų dokumentų ištraukas, tariamai pagrindžiančias jų argumentus.

97. Nė viena iš šių nuorodų man nepasirodė itin įtikinama, nors iš esmės jos greičiau patvirtina mano poziciją.

98. Pirmiausia noriu pažymėti, kad aiškinamajame memorandume, pridedamame prie Komisijos pasiūlymo dėl direktyvos [61], kuris jau buvo minėtas šios išvados 71 punkte, yra kitų argumentų, kurie, ypač kartu paėmus, tarsi patvirtina Airijos, Prancūzijos vyriausybės ir Komisijos siūlomą 7 straipsnio 12 dalies ir 11 straipsnio 6 dalies aiškinimą. Konkrečiai šiame dokumente: i) kalbant apie nagrinėjamas prievoles atrodo, kad išimtys ir jų panaikinimas yra tokios pat apimties [62]; ii) nurodoma, kad nauji tabako gaminiai turi atitikti direktyvų reikalavimus ir kad taikytinos taisyklės dėl ženklinimo ir sudedamųjų dalių priklauso (tik) nuo to, ar gaminys susijęs su degimo procesu, ar ne [63]; ir iii) pažymima, kad dėl nevienodo ženklinimo ir sudedamųjų dalių reglamentavimo „valstybėse narėse pramonė tur[i] gaminti skirtingas gaminių linijas skirtingoms rinkoms“, todėl „*tik taikant suderintą* ES lygmens *metodą* tokiose srityse galima pašalinti kliūtis tarpvalstybinei prekybai, išvengti susiskaidymo ir kartu užtikrinti panašaus aukšto lygio sveikatos apsaugą“ [64].

99. Vis dėlto tiek, kiek aiškinamasis memorandumas atspindi pasiūlymo struktūrą ir formuluotes, jo hermeneutinės pridėtinės vertės nereikėtų pervertinti.

100. Savo ruožtu ieškovės pagrindinėje byloje nurodo Komisijos 2021 m. ataskaitą dėl Direktyvos 2014/40/ES dėl tabako ir susijusių gaminių gamybos, pateikimo ir pardavimo taikymo [65]. Šioje ataskaitoje Komisija nurodė, kad, „neturint galimybės lanksčiai *apibrėžti gaminių kategorijų*, esamoms gaminių kategorijoms parengtas taisykles sudėtinga taikyti naujoviškiems tabako

[61] COM(2012) 788 *final*.

[62] Žr. aiškinamojo memorandumo 3.1 ir 3.2 skirsnius.

[63] Žr. aiškinamojo memorandumo 3.6 skirsnį.

[64] Žr. aiškinamojo memorandumo 3.9.2 skirsnį. Išskirta mano.

[65] COM(2021) 249 *final*.

gaminiams, nes jos nebūtinai atitinka skirtingas naujųjų gaminių savybes“ [66]. Atsižvelgdamos į šį teiginį ieškovės tvirtina, kad Komisija aiškiai pripažino neturinti įgaliojimų kurti naujas prekių kategorijas.

101. Reikia pripažinti, kad ši 2021 m. ataskaitos ištrauka yra dviprasmiška. Vis dėlto abejoju, ar ieškovių pagrindinėje byloje pateiktas jos aiškinimas yra tikslus. Mano nuomone, lankstumo trūkumas, dėl kurio skundžiasi Komisija, yra susijęs su jos negalėjimu sukurti naujų kategorijų (ar pakategorių), kurioms būtų galima keisti ar modifikuoti esminių direktyvos taisyklių taikymą. Kaip suprantu, Komisijos pareiškimas nesusijęs su (daug siauresnės apimties) klausimu, ar galima nustatyti naujas kategorijas pagal Direktyvos 2014/40 7 straipsnio 12 dalį ir 11 straipsnio 6 dalį. Iš tiesų iš kitų tos ataskaitos fragmentų matyti, kad Komisija manė, jog išimčių panaikinimas naujoviškiems tabako gaminiams yra įmanomas, ir joje aiškiai kalbama apie kaitinamojo tabako gaminius [67].

102. Bet kuriuo atveju nemanau, kad Komisijos pateiktam direktyvos aiškinimui, pateiktam po šio teisinio dokumento priėmimo, turėtų būti teikiama nepagrįstai didelė reikšmė, kai Teisingumo Teisme keliamas Sąjungos teisės aiškinimo klausimas [68]. Tas pats *mutatis mutandis* pasakytina ir apie trijų valstybių narių, kurios per komitologijos procedūrą išreiškė nuomonę, kad priimdama Deleguotąją direktyvą 2022/2100 Komisija viršijo Sąjungos teisės aktų leidėjo vykdomą įgaliojimų delegavimą, pareiškimus.

103. Iš tiesų per posėdį paklaustos, ar joms yra žinomas koks nors parengiamasis dokumentas, visų pirma Parlamento ar Tarybos, kuriuo būtų pagrįsti jų argumentai (pavyzdžiui, išreikšta nuomonė, kad, priešingai, nei siūlė Komisija, naujoviškiems tabako gaminiams turi būti taikomas specialus arba bet kuriuo atveju švelnesnis režimas), ieškovės pagrindinėje byloje iš esmės atsakė neigiamai.

104. Manęs taip pat neįtikina Italijos vyriausybės argumentas, kad Komisija, sukūrusi naują gaminių kategoriją, kuriai gali priklausyti tiek rūkomojo tabako gaminiai, tiek bedūmiai tabako gaminiai, sukūrė *tertium genus*, kuri neatitinka Direktyvos 2014/40 sistemos, nes tabako gaminys *būtinai* turi būti arba bedūmis, arba rūkomasis.

105. Kaip minėta šios išvados 49 punkte, pačioje direktyvoje nurodoma, kad tam tikri gaminiai gali patekti į dvi ar daugiau kategorijų ir tokiu atveju bus taikomos griežtesnės taisyklės. Jokia Direktyvos 2014/40 nuostata nenustatoma bendra ir besąlygiška taisyklė, kad kiekvienas tam tikros kategorijos gaminys turi atitikti tas pačias taisykles. Taip pat nematau jokio principinio pagrindo, kodėl nauja gaminių kategorija (šiuo atveju kaitinamojo tabako gaminiai), nustatyta tik nagrinėjamų prievolių tikslais, negalėtų apimti ir rūkomojo tabako gaminių, ir bedūmių tabako gaminių.

106. Galiausiai pagrindiniame teisės akte taip pat nėra apeinamos Sąjungos teisės aktų leidėjo nustatytos bendrosios taisyklės, nes (ir tai man gana aišku) ženklinimo prievolės, kurios pagal Direktyvos 2014/40 9 ir 10 straipsnius taikomos tik rūkomojo tabako gaminiams, nebus taikomos kaitinamojo tabako gaminiams, kuriuose nevyksta degimo procesas.

[66] 7 skirsnis (išskirta mano).

[67] Žr. visų pirma ataskaitos 11 ir 16 puslapius.

[68] Šiuo klausimu žr. mano išvadą sujungtose bylose *Illumina ir Grail / Komisija* (C-611/22 P ir C-625/22 P, EU:C:2024:264, 74, 77 ir 78 punktai).

107. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, darau išvadą, kad Komisija, sukurdama naują gaminių kategoriją (kaitinamojo tabako gaminiai) ir panaikindama šiai kategorijai taikomas išimtis, neviršijo Direktyvos 2014/40 7 straipsnio 12 dalyje ir 11 straipsnio 6 dalyje jai Sąjungos teisės aktų leidėjo deleguotų įgaliojimų. Taigi, išnagrinėjus pirmąjį pateiktą klausimą nebuvo nustatyta nieko, kas galėtų turėti įtakos Deleguotosios direktyvos 2022/2100 galiojimui.

### *B. Dėl antrojo klausimo*

108. Antruoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės klausia Teisingumo Teismo, ar Deleguotoji direktyva 2022/2100 yra negaliojanti, nes Komisija neturėjo teisės daryti išvados, kad iš esmės pasikeitė aplinkybės, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2014/40 2 straipsnio 28 punktą, 7 straipsnio 12 dalį ir 11 straipsnio 6 dalį, susijusios su kaitinamojo tabako gaminiais, remiantis gaminių vienetų pardavimu („už vienetą“). Ieškovės pagrindinėje byloje tvirtina, kad Komisija vietoj to turėjo remtis pardavimo apimtimi „pagal svorį“, kurioje būtų atsižvelgta į tabako kiekį.

109. Nesutinku su ieškovėmis pagrindinėje byloje.

110. Apibrėžiant, kas yra „esminis aplinkybių pasikeitimas“, Direktyvos 2014/40 2 straipsnio 28 punkte kalbama apie „tam tikrų kategorijų gaminių *pardavimo apimčių* padidėjim[ą] <…>, *apskaičiuot[ą] pagal pardavimo duomenis*, pateiktus pagal 5 straipsnio 6 dalį“[69]. Taigi šioje nuostatoje nenustatoma, kaip turi būti nustatytas pardavimo kiekis, o tik nurodomi pardavimo duomenys, kuriuos gamintojai ir importuotojai turi pateikti valstybėms narėms. Šiuo aspektu Direktyvos 2014/40 5 straipsnio 6 dalyje numatyta, kad „gamintojai ir importuotojai kasmet [turi pranešti], pagal prekės ženklą ir rūšį, apie kiekvieno gaminio pardavimo apimtis, išreikštas *gaminių vienetais ar kilogramais*, kiekvienoje valstybėje narėje <…>“[70].

111. Šios dvi galimybės (pagal svorį ir vienetais) numatytos ir Komisijos įgyvendinimo sprendime (ES) 2015/2186, kuriuo nustatoma informacijos apie tabako gaminius pateikimo ir prieinamumo forma[71]. Visų pirma šio sprendimo 2 straipsnio 1 dalyje reikalaujama, kad gamintojai ir importuotojai pateiktų informaciją, be kita ko, apie pardavimo apimtį pagal šio sprendimo priede nustatytą formą. Priedo 3 skirsnyje („Informacijos apie gaminį pateikimas ir aprašas. B dalis“) yra laukelis „Gaminio_pardavimo_apimtis“, aprašytas taip: „Informacija apie metinę gaminio pardavimo apimtį kiekvienoje valstybėje narėje turi būti pateikiama kasmet nurodant *gaminio vienetų skaičių* arba *nesusukto tabako kiekį* (*kg*)“.[72]

112. Tiesą sakant, kaip suprantu, ieškovės pagrindinėje byloje pastaraisiais metais pačios pateikdavo duomenis apie kaitinamojo tabako gaminių pardavimo apimtį vienetais, kaip ir didžiosios daugumos Sąjungoje parduodamų tabako gaminių atveju[73].

113. Taikomose nuostatose niekur nenumatyta, kad Komisija turėtų konvertuoti duomenis vienetais į duomenis pagal svorį. Šiuo atžvilgiu taip pat atrodo svarbu, kaip nurodo Airija, kad Direktyvos 2014/40 2 straipsnio 28 punkte reikalaujama, kad Komisija patikrintų, ar „*tos*

[69] Išskirta mano.

[70] Išskirta mano.

[71] 2015 m. lapkričio 25 d. sprendimas (OL L 312, 2015, p. 5).

[72] Išskirta mano.

[73] Suprantu, kad iš esmės tik cigaretėms sukti skirto tabako, pypkių ir kramtomojo tabako pardavimo duomenys pateikiami pagal svorį.

*kategorijos gaminių* pardavimo mažmeninės prekybos lygmeniu apimtis [viršija] 2,5 % *visų* Sąjungos lygmeniu *parduodamų tabako gaminių*“. Taigi, atrodo, kad, Sąjungos teisės aktų leidėjo manymu, svarbiausi duomenys, kuriuos šiuo atveju turi nagrinėti Komisija, yra susiję su parduotais gaminių vienetais, o ne su šiuose gaminiuose naudojamo tabako kiekiu.

114. Mano nuomone, toks požiūris atitinka vieną iš pagrindinių direktyvos tikslų – mažinti tabako gaminių vartojimą tarp jaunų žmonių, visų pirma neskatinant jų pradėti vartoti tabako gaminius. Nereikėtų pamiršti, kad, kaip minėta, Sąjungos teisės aktų leidėjas laikosi nuomonės, kad tabako gaminiai Direktyvos 2014/40 tikslais yra visi gaminiai, „net jei tik iš dalies“ pagaminti iš tabako, ir kad „visi tabako gaminiai gali sukelti mirtingumą, sergamumą ir neįgalumą“ [74].

115. Darau išvadą, kad Komisija nepadarė klaidos, kai galimą esminį aplinkybių pasikeitimą, susijusį su kaitinamojo tabako gaminiais, vertino remdamasi parduotais gaminių vienetais. Taigi nagrinėjant antrąjį prejudicinį klausimą nebuvo nustatyta nieko, kas galėtų turėti įtakos Deleguotosios direktyvos 2022/2100 galiojimui.

## V. Išvada

116. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, išnagrinėjus *High Court* (Aukštasis teismas, Airija) pateiktus prejudicinius klausimus, nenustatyta nieko, kas galėtų turėti poveikį 2022 m. birželio 29 d. Komisijos deleguotosios direktyvos (ES) 2022/2100, kuria dėl tam tikrų išimčių panaikinimo kaitinamojo tabako gaminiams iš dalies keičiama Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/40/ES, galiojimui.

[74] Direktyvos 2014/40 2 straipsnio 4 dalis ir 34 konstatuojamoji dalis.