Judikatūras krājums

ĢENERĀLADVOKĀTA NIKOLASA EMILIU [*NICHOLAS EMILIOU*]
SECINĀJUMI,
sniegti 2025. gada 30. janvārī [1]

Lieta C-759/23

PJ Carroll & Company Ltd
Nicoventures Trading Ltd
pret
veselības ministru,
Īriju,
ģenerālprokuroru,
piedaloties:
Philip Morris Ltd,
Philip Morris Products SA,
Philip Morris Manufacturing & Technology Bologna SpA

(*High Court* (Īrija) lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu)

Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu – Iekšējais tirgus – Sabiedrības veselība – Direktīva 2014/40/ES – Tabakas un saistīto izstrādājumu ražošana, noformēšana un pārdošana – 7. un 12. pants – Deleģētās direktīvas (ES) 2022/2100 derīgums – LESD 290. panta 1. punkts – Eiropas Komisijai deleģētās pilnvaras – Būtiski apstākļi – Jaunievieste tabakas izstrādājumi – Karsējamie tabakas izstrādājumi – Sastāvdaļas – Marķēšana

I. Ievads

1. Šī lieta attiecas uz noteiktu Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2014/40/ES (2014. gada 3. aprīlis) par dalībvalstu normatīvo un administratīvo aktu tuvināšanu attiecībā uz tabakas un saistīto izstrādājumu ražošanu, noformēšanu un pārdošanu un ar ko atceļ Direktīvu 2001/37/EK, normu interpretāciju [2].

2. Direktīvas 2014/40 mērķis ir uzlabot šo izstrādājumu iekšējā tirgus darbību, vienlaikus nodrošinot augstu sabiedrības veselības aizsardzības līmeni, it īpaši jauniešu vidū. Šajā nolūkā tajā citastarp paredzēts, ka i) dalībvalstīm jāaizliedz laist tirgū tabakas izstrādājumus ar raksturīgu aromātu (turpmāk tekstā – "aromatizētāju aizliegums") un ii) uz katras tabakas izstrādājumu

[1] Oriģinālvaloda – angļu.
[2] OV 2014, L 127, 1. lpp.

iepakojuma vienības un ārējā iepakojuma jābūt noteiktiem brīdinājumiem par ietekmi uz veselību un informatīviem uzrakstiem (turpmāk tekstā – "marķēšanas pienākums") (turpmāk tekstā kopā – "attiecīgie pienākumi").

3. Vienlaikus tajā ir paredzēti arī noteikti *atbrīvojumi* no attiecīgajiem pienākumiem, it īpaši attiecībā uz tabakas izstrādājumiem, kurus galvenokārt lieto gados vecāki patērētāji un nelielas iedzīvotāju grupas. Tomēr direktīva Eiropas Komisijai ļauj arī pieņemt *deleģētos aktus*, ar kuriem atsauc attiecīgos atbrīvojumus konkrētai izstrādājumu kategorijai (turpmāk tekstā – "atbrīvojumu atsaukšana"), ja notikusi būtiska apstākļu maiņa, proti, ievērojami pieaudzis vai nu attiecīgās izstrādājumu kategorijas pārdošanas apjoms, vai arī to lietošanas izplatība jauniešu vidū.

4. Šajā lietā tiek izvirzīts jautājums par to, vai Komisija ar Deleģēto direktīvu (ES) 2022/2100 [3] varēja pamatoti atsaukt atbrīvojumus jaunizveidotai izstrādājumu kategorijai, proti, karsējamiem tabakas izstrādājumiem. Lai atbildētu uz šo jautājumu, ir jāpārbauda, vai Komisija, šādi rīkojoties, nav pārsniegusi pilnvaras, ko tai ar Direktīvu 2014/40 deleģējis Savienības likumdevējs.

5. Tas ir konstitucionālas nozīmes jautājums, jo saskaņā ar institucionālā līdzsvara principu, kas ir Savienības institucionālās struktūras būtiska iezīme, katrai iestādei sava kompetence ir jāīsteno, ievērojot citu iestāžu kompetenci [4]. Tāpēc ir svarīgi, lai gadījumā, ja rodas tādas šaubas, kādas ir paudusi iesniedzējtiesa, Tiesa varētu pārbaudīt, vai Komisija, īstenojot tai saskaņā ar LESD 290. pantu deleģētās pilnvaras, ir ievērojusi pamataktā "konkrēti noteiktās" pilnvaru deleģējuma robežas [5].

II. Atbilstošās tiesību normas

A. Savienības tiesības

1. Direktīva 2014/40

6. Direktīvas 2014/40 8., 15., 19., 22.–24., 26., 34., 35., 51. un 52. apsvērumā paredzēts:

"(8) Saskaņā ar Līguma par [LESD] 114. panta 3. punktu par pamatu leģislatīviem priekšlikumiem ir jāņem augsts aizsardzības līmenis, īpašu uzmanību pievēršot visām jaunajām tendencēm, kuru pamatā ir zinātniski fakti. Tabakas izstrādājumi nav parastas preces, un, ņemot vērā tabakas īpaši kaitīgo ietekmi uz cilvēku veselību, veselības aizsardzībai būtu jāpiešķir īpaša nozīme, it īpaši, lai samazinātu smēķēšanas izplatību jauniešu vidū.

[..]

[3] 2022. gada 29. jūnija Deleģētā direktīva, ar ko attiecībā uz atsevišķu karsējamajiem tabakas izstrādājumiem piešķirtu atbrīvojumu atsaukšanu groza Direktīvu 2014/40 (OV 2022, L 283, 4. lpp.).

[4] Skat., piemēram, spriedumu, 2022. gada 22. novembris, Komisija/Polija (Pievienošanās Ženēvas aktam) (C-24/20, EU:C:2022:911, 83. punkts).

[5] Skat., piemēram, spriedumu, 2017. gada 26. jūlijs, Čehijas Republika/Komisija (C-696/15 P, EU:C:2017:595, 49. un 51. punkts).

(15) Saskaņotas pieejas trūkums attiecībā uz tabakas izstrādājumu sastāvdaļu reglamentēšanu ietekmē netraucētu iekšējā tirgus darbību, un tam ir negatīva ietekme uz preču brīvu apriti visā Savienībā. [..] [Ņemot vērā Pasaules Veselības organizācijas Pamatkonvencijas par tabakas kontroli (turpmāk tekstā – PKTK)]] un tās pamatnostādņu īstenošanu[6], tuvākajos gados šķēršļi netraucētai iekšējā tirgus darbībai palielināsies, ja vien netiks veikta saskaņošana [ņemot vērā Konvencijas un Konvencijas pamatnostādņu īstenošanu] visā Savienībā un izvērtējot pieredzi, kas gūta citās jurisdikcijās ārpus ES. Konvencijas pamatnostādnēs par tabakas izstrādājumu satura un tabakas izstrādājumu atklāšanas regulēšanu izskan īpašs aicinājums aizliegt sastāvdaļas, kas pastiprina garšas īpašības, rada iespaidu, ka tabakas izstrādājumi ir labvēlīgi veselībai, izraisa asociācijas ar enerģiju un vitalitāti vai kas ir krāsojošas.

[..]

(19) Tā kā šajā direktīvā galvenā uzmanība ir vērsta uz jauniešiem, tabakas izstrādājumiem, kas nav cigaretes un tinamās tabakas izstrādājumi, būtu jāpiešķir atbrīvojums no atsevišķām prasībām sastāvdaļām, kamēr nav notikusi būtiska apstākļu maiņa pārdošanas apjoma ziņā jauniešiem vai viņu patēriņa modeļos.

[..]

(22) Joprojām pastāv atšķirības starp valsts noteikumiem attiecībā uz tabakas izstrādājumu marķēšanu [..].

(23) Šādas atšķirības var radīt šķēršļus tirdzniecībai un kavēt netraucētu tabakas izstrādājumu iekšējā tirgus darbību, tādēļ tās būtu jānovērš. [..]

(24) Lai panāktu Savienības līmenī piemērojamo noteikumu saskaņotību ar starptautiskām norisēm, ir jāpielāgo arī marķēšanas noteikumi. Piemēram, Konvencijas pamatnostādnēs par tabakas izstrādājumu iepakojumu un marķēšanu ir paredzēts, ka uz abām lielākajām iepakojuma virsmām ir jāizvieto lieli ilustratīvi brīdinājumi, jānorāda obligāta informācija par smēķēšanas atmešanu, kā arī jāpieņem stingri noteikumi par maldinošu informāciju.

[..]

(26) Tabakas izstrādājumiem smēķēšanai, kas nav cigaretes un tinamās tabakas izstrādājumi, t. i., tabakas izstrādājumiem, kurus lielākoties lieto gados vecāki patērētāji un mazas iedzīvotāju grupas, būtu jāvar turpināt piešķirt atbrīvojumu no atsevišķām marķēšanas prasībām, kamēr nav notikusi būtiska apstākļu maiņa pārdošanas apjomos vai jauniešu patēriņa modeļos. [..]

[..]

(34) Visi tabakas izstrādājumi var izraisīt nāvi, saslimstību un invaliditāti, un to ražošana, izplatīšana un patēriņš būtu jāreglamentē. [..] Tādēļ ir svarīgi pārraudzīt jaunievies tu tabakas izstrādājumu attīstības tendences. [..]

[6] PTO Pamatkonvencija par tabakas kontroli, Īstenošanas pamatnostādnes, 5.3., 8., 9., 10., 11., 12., 13. un 14. pants.

(35) Lai nodrošinātu vienlīdzīgus konkurences apstākļus, jaunieviestiem tabakas izstrādājumiem, kas ir tabakas izstrādājumi saskaņā ar šīs direktīvas definīciju, būtu jāatbilst šīs direktīvas prasībām.

[..]

(51) Lai nodrošinātu, ka šī direktīva darbojas pilnībā, un to pielāgotu tehniskās un zinātnes attīstības un starptautiskajām norisēm tabakas ražošanas, patēriņa un regulējuma jomā, Komisijai būtu jādeleģē pilnvaras pieņemt aktus saskaņā ar LESD 290. pantu attiecībā uz [..] zināmu tabakas izstrādājumiem, kas nav cigaretes un tinamā tabaka, piešķirtu izņēmumu atcelšanu [..].

(52) Komisijai būtu jāpārrauga šīs direktīvas īstenošanas un ietekmes attīstība un jāsniedz ziņojums līdz 2021. gada 21. maijam un pēc tam tad, kad tas ir nepieciešams, lai novērtētu, vai šajā direktīvā ir nepieciešami grozījumi. Ziņojumā būtu jāiekļauj informācija par [..] jaunieviesto tabakas izstrādājumu tirgus attīstības tendencēm, par tirgus norisēm, kuras kopumā būtiski maina apstākļus [..]."

7. Direktīvas 2014/40 2. pantā citastarp sniegtas šādas definīcijas:

"4) "tabakas izstrādājumi" ir izstrādājumi, ko var lietot un kas kaut vai daļēji sastāv no tabakas, kura ir vai nav ģenētiski modificēta;

5) "bezdūmu tabakas izstrādājums" ir tabakas izstrādājums, kura lietošana nav saistīta ar sadegšanas procesu, tostarp košļājamā tabaka, šņaucamtabaka un orālai lietošanai paredzētā tabaka;

[..]

9) "tabakas izstrādājumi smēķēšanai" ir tabakas izstrādājumi, kas nav bezdūmu tabakas izstrādājumi;

[..]

14) "jaunieviests tabakas izstrādājums" ir tabakas izstrādājums, kas:

a) neietilpst nevienā no šādām kategorijām – cigaretes, tinamā tabaka, pīpju tabaka, ūdenspīpju tabaka, cigāri, cigarilli, košļājamā tabaka, šņaucamtabaka vai orālai lietošanai paredzēta tabaka – un

b) ir laists tirgū pēc 2014. gada 19. maija;

[..]

28) "būtiska apstākļu maiņa" ir pārdošanas apjoma pieaugums kādā izstrādājumu kategorijā vismaz par 10 % vismaz piecās dalībvalstīs, pamatojoties uz pārdošanas datiem, kas iesniegti saskaņā ar 5. panta 6. punktu, vai attiecīgās izstrādājumu kategorijas izplatības līmeņa palielināšanās patērētāju grupā vecumā līdz 25 gadiem vismaz par pieciem procentpunktiem vismaz piecās dalībvalstīs, pamatojoties uz Eirobarometra īpašo 2012. gada maija

385. ziņojumu vai līdzvērtīgu izplatības pētījumu; katrā ziņā uzskata, ka nav notikusi būtiska apstākļu maiņa, ja kādas izstrādājumu kategorijas pārdošanas apjoms mazumtirdzniecības līmenī nepārsniedz 2,5 % no kopējās tabakas izstrādājumu pārdošanas Savienības līmenī".

8. Direktīvas 2014/40 5. panta "Ziņošana par sastāvdaļām un emisijām" 6. punktā paredzēts:

"6. Dalībvalstis prasa, lai ražotāji un importētāji iesniegtu tiem pieejamos iekšējos un ārējos pētījumus par tirgus izpēti un to, kādas sastāvdaļas un emisijas ir iecienītas dažādās patērētāju grupās, tostarp jauniešu un regulāru smēķētāju vidū, kā arī jebkādus tirgus izpētes kopsavilkumus, ko tie veic pirms jaunu izstrādājumu tirdzniecības uzsākšanas. Dalībvalstis arī prasa, lai ražotāji un importētāji ik gadu, sākot ar 2015. gada 1. janvāri, paziņotu katra izstrādājuma pārdošanas apjomu katram zīmolam un veidam (gabalos vai kilogramos) katrā dalībvalstī. Dalībvalstis sniedz jebkādus citus tām pieejamos pārdošanas apjoma datus."

9. Direktīvas 2014/40 7. pantā "Sastāvdaļu reglamentēšana", pirms tā grozīšanas ar Deleģēto direktīvu 2022/2100, bija paredzēts:

"1. Dalībvalstis aizliedz laist tirgū tabakas izstrādājumus ar raksturīgu aromātu.

[..]

7. Dalībvalstis aizliedz laist tirgū tabakas izstrādājumus, kuru jebkuras sastāvdaļas, piemēram, filtri, papīri, iepakojums, kapsulas, satur aromatizētājus vai jebkādus tehniskus elementus, kas varētu mainīt attiecīgo tabakas izstrādājumu smaržu vai garšu vai to dūmu intensitāti. [..]

[..]

12. Tabakas izstrādājumus, kas nav cigaretes un tinamā tabaka, atbrīvo no 1. un 7. punktā noteiktajiem aizliegumiem. Ja Komisijas ziņojumā tiek konstatēta būtiska apstākļu maiņa, Komisija pieņem deleģētos aktus saskaņā ar 27. pantu, lai atsauktu minēto atbrīvojumu konkrētai izstrādājumu kategorijai.

[..]."

10. Direktīvas 2014/40 9. un 10. pantā paredzēti attiecīgi "vispārīgi brīdinājumi un informācija uz tabakas izstrādājumiem smēķēšanai" un "kombinētie brīdinājumi par smēķēšanai paredzētu tabakas izstrādājumu ietekmi uz veselību", kas jāizvieto uz tabakas izstrādājumu iepakojuma vienībām un ārējā iepakojuma.

11. Direktīvas 2014/40 11. pantā "Tādu smēķēšanai paredzētu tabakas izstrādājumu marķēšana, kas nav cigaretes, tinamā tabaka un ūdenspīpju tabaka", pirms tā grozīšanas ar Deleģēto direktīvu 2022/2100, bija paredzēts:

"1. Dalībvalstis var smēķēšanai paredzētos tabakas izstrādājumus, kas nav cigaretes, tinamā tabaka un ūdenspīpju tabaka, atbrīvot no pienākuma uz iepakojuma izvietot 9. panta 2. punktā paredzēto informatīvo uzrakstu un 10. pantā paredzētos kombinētos brīdinājumus par ietekmi uz veselību. [..]

[..]

6. Komisija pieņem deleģētos aktus saskaņā ar 27. pantu, lai izbeigtu iespēju piešķirt atbrīvojumus jebkurai no konkrētajām izstrādājumu kategorijām, kas minētas 1. punktā, ja Komisijas ziņojumā tiek konstatēta būtiska apstākļu maiņa attiecībā uz minēto izstrādājumu kategoriju."

12. Direktīvas 2014/40 19. pantā "Ziņošana par jaunieviestiem tabakas izstrādājumiem" paredzēts:

"1. Dalībvalstis pieprasa, lai jaunieviestu tabakas izstrādājumu ražotāji un importētāji iesniegtu paziņojumu dalībvalstu kompetentajām iestādēm par visiem šādiem tabakas izstrādājumiem, ko tie plāno laist attiecīgās valsts tirgū. [..]

[..]

2. [..] Dalībvalstis dara Komisijai pieejamu visu informāciju, kas saņemta saskaņā ar šo pantu.

3. Dalībvalstis drīkst ieviest sistēmu jaunieviestu tabakas izstrādājumu atļaušanai. [..]

4. Jaunieviesti tabakas izstrādājumi, ko laiž tirgū, atbilst šajā direktīvā izklāstītajām prasībām. Kuri no šīs direktīvas noteikumiem ir piemērojami jaunieviestiem tabakas izstrādājumiem, ir atkarīgs no tā, vai uz minētajiem izstrādājumiem attiecas bezdūmu tabakas definīcija vai smēķēšanai paredzēta tabakas izstrādājuma definīcija."

13. Direktīvas 2014/40 28. pantā "Ziņojums" paredzēts:

"1. Ne vēlāk kā piecus gadus pēc 2016. gada 20. maija un pēc tam, kad vien nepieciešams, Komisija iesniedz Eiropas Parlamentam, Padomei, Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejai un Reģionu komitejai ziņojumu par šīs direktīvas piemērošanu.

[..]

2. Ziņojumā Komisija norāda konkrētus direktīvas aspektus, kas būtu jāpārskata vai ar ko jāstrādā, ņemot vērā zinātnes un tehnikas atklājumus, tostarp starptautiski atzītu noteikumu un tabakas un ar to saistītu izstrādājumu standartu attīstību. Komisija pievērš īpašu uzmanību:

[..]

c) tirgus attīstībai, kas rada būtisku apstākļu maiņu;

[..]

3. Minēto ziņojumu papildina ar visiem priekšlikumiem par šīs direktīvas grozījumiem, kurus Komisija uzskata par vajadzīgiem, lai to pielāgotu attīstībai tabakas un saistīto izstrādājumu jomā, ciktāl tas vajadzīgs iekšējā tirgus darbībai, kā arī lai ņemtu vērā visus jaunos atklājumus, kuru pamatā ir zinātnes fakti un starptautiski atzītu ražojumu standartu izstrāde."

2. Deleģētā direktīva 2022/2100

14. Ar Deleģētās direktīvas 2022/2100 1. pantu groza Direktīvas 2014/40 7. panta 12. punktu un 11. pantu, kā norādīts turpmāk.

15. Attiecībā uz Direktīvas 2014/40 7. panta 12. punktu "karsējamie tabakas izstrādājumi" tika iekļauti to kategoriju sarakstā (proti, cigaretes un tinamā tabaka), kuras saskaņā ar šīs tiesību normas pirmo daļu nav atbrīvotas no minētā 7. panta 1. un 7. punktā paredzētajiem aizliegumiem. Turklāt šim noteikumam tika pievienota otrā daļa, kurā paredzēts:

"Šā punkta pirmajā daļā minētais "karsējamais tabakas izstrādājums" ir jauns tabakas izstrādājums, kas tiek karsēts, lai radītu emisijas, kuras satur nikotīnu un citas ķimikālijas, ko pēc tam ieelpo lietotājs(-i), un kas atkarībā no tā īpašībām ir bezdūmu tabakas izstrādājums vai tabakas izstrādājums smēķēšanai".

16. Savukārt 11. pants ir grozīts divējādi. Vispirms virsraksts ir aizstāts ar šādu virsrakstu: "Tādu smēķēšanai paredzētu tabakas izstrādājumu marķēšana, kas nav cigaretes, tinamā tabaka, ūdenspīpju tabaka un karsējamie tabakas izstrādājumi". Otrkārt, 1. punkta pirmajā daļā "tabakas izstrādājumi, kas definēti 7. panta 12. punkta otrajā daļā" ir pievienoti to kategoriju sarakstam (t. i., cigaretes, tinamā tabaka un ūdenspīpju tabaka), kuras nevar atbrīvot no pienākuma uz iepakojuma izvietot minētās direktīvas 9. panta 2. punktā un 10. pantā paredzēto informatīvo uzrakstu un brīdinājumus.

B. Īrijas tiesības

17. Īrija Deleģēto direktīvu 2022/2100 ir transponējusi, pieņemot *European Union (Manufacture, Presentation and Sale of Tobacco and Related Products) (Amendment) Regulations 2023* [Eiropas Savienības (tabakas un saistīto izstrādājumu ražošanas, noformēšanas un pārdošanas) 2023. gada noteikumus] (turpmāk tekstā – "2023. gada noteikumi").

III. Pamatlietas fakti, tiesvedība valsts tiesās un prejudiciālais jautājums

18. *PJ Carroll & Company Limited* un *Nicoventures Trading Limited*, kā arī *Philip Morris Limited*, *Philip Morris Products SA* un *Philip Morris Manufacturing & Technology Bologna SpA* (turpmāk tekstā – "prasītāji pamatlietā") 2023. gada janvārī iesniedza prasību *High Court* (Īrija), citastarp lūdzot atzīt par spēkā neesošiem 2023. gada noteikumus, ar kuriem Īrijas tiesībās transponēta Deleģētā direktīva 2022/2100. Prasītāji pauda nostāju, ka Deleģētā direktīva 2022/2100 ir spēkā neesoša, jo Komisija esot pārsniegusi pilnvaras, kas tai ir deleģētas saskaņā ar Direktīvu 2014/40. It īpaši tie apgalvo, ka Komisijai nebija tiesību izveidot jaunu izstrādājumu kategoriju, pamatojoties uz produktu kategorijām, uz kurām attiecas "jaunieviestu tabakas izstrādājumu" definīcija, un ka Komisija nevarēja atsaukt atbrīvojumus attiecībā uz šo jauno izstrādājumu kategoriju. Viņuprāt, Direktīvas 2014/40 noteikumi, kas ļauj Komisijai šādi rīkoties, nav piemērojami jaunieviestiem tabakas izstrādājumiem.

19. Šaubīdamās par attiecīgo Savienības tiesību normu pienācīgo interpretāciju, *High Court* nolēma apturēt tiesvedību un uzdot Tiesai šādus prejudiciālus jautājumus:

"1) Vai [Deleģētā direktīva 2022/2100] ir spēkā neesoša, pamatojoties uz to, ka tā pārsniedz Direktīvas 2014/40 7. panta 12. punktā un 11. panta 6. punktā paredzētās pilnvaras, ņemot vērā LESD 290. pantu un Direktīvas [2014/40] 2. panta 14. punktu, 19. un 28. pantu?

2) Vai [Deleģētā direktīva 2022/2100] ir spēkā neesoša, pamatojoties uz to, ka Komisijai nebija tiesību secināt, ka ir notikusi būtiska apstākļu maiņa Direktīvas [2014/40] 7. panta 12. punkta un/vai 11. panta 6. punkta, un/vai 2. panta 28. punkta izpratnē?"

20. Rakstveida apsvērumus šajā lietā iesniedza pamatlietas dalībnieki, Īrijas, Francijas un Itālijas valdības un Komisija. Šie lietas dalībnieki arī sniedza mutvārdu apsvērumus tiesas sēdē, kas notika 2024. gada 28. novembrī.

IV. Juridiskā analīze

21. Ar šiem diviem jautājumiem iesniedzējtiesa lūdz Tiesai pārbaudīt Deleģētās direktīvas 2022/2100 spēkā esamību attiecībā uz atbrīvojumu no aromatizētāju aizlieguma un marķēšanas pienākuma (turpmāk tekstā – "atbrīvojumi") atsaukšanu attiecībā uz karsējamiem tabakas izstrādājumiem, kas ir Komisijas izveidota jauna izstrādājumu kategorija.

22. Iesniedzējtiesa šajā ziņā izvirza divus jautājumus. Pirmais jautājums ir institucionāls un materiāls: vai ar deleģēto direktīvu Komisija ir pārsniegusi pilnvaras, kas tai deleģētas ar pamataktu? Otrs jautājums, kas ir procesuāls un ir atkarīgs no konkrētās situācijas, ir šāds: vai ir izpildīts nosacījums par "būtisku apstākļu maiņu"?

23. Skaidrības labad vispirms uzsvēršu, ka netiek apstrīdēts tas, ka Direktīvas 2014/40 izpratnē karsējamie tabakas izstrādājumi ir "jaunieviesti tabakas izstrādājumi". Proti, tie neietilpst nevienā no direktīvas 2. pantā definētajām īpašajām kategorijām un pirmo reizi tika laisti tirgū pēc 2014. gada 19. maija.

24. Tāpat ir acīmredzams, ka principā minētās direktīvas noteikumi, kas attiecas uz *attiecīgajiem pienākumiem*, ir piemērojami jaunieviestiem tabakas izstrādājumiem. Proti, saskaņā ar Direktīvas 2014/40 7. panta 1. punktu aromatizētāju aizliegums attiecas uz "tabakas izstrādājumiem", kas acīmredzami ietver jaunus tabakas izstrādājumus. Tāpat saskaņā ar Direktīvas 2014/40 9. panta 2. punktu un 10. pantu marķēšanas pienākums attiecas uz "smēķēšanai paredzētiem tabakas izstrādājumiem", kas ietver arī jaunieviestus tabakas izstrādājumus, ja tie ir paredzēti smēķēšanai.

25. Tāpat jaunieviesti tabakas izstrādājumi ir (vai var tikt) *atbrīvoti* no attiecīgajiem pienākumiem, jo tie ir "tabakas izstrādājumi, kas nav cigaretes un tinamā tabaka" (saskaņā ar Direktīvas 2014/40 7. panta 12. punktu), un, ja tie ir paredzēti smēķēšanai, tad tie ir arī "smēķēšanai paredzēti tabakas izstrādājumi, kas nav cigaretes, tinamā tabaka un ūdenspīpju tabaka" (saskaņā ar Direktīvas 2014/40 11. panta 1. punktu).

26. Būtībā runa ir par Komisijas pilnvarām ar deleģēto aktu atsaukt atbrīvojumus attiecībā uz jaunieviestiem tabakas izstrādājumiem.

A. Par pirmo jautājumu

27. Ar pirmo jautājumu iesniedzējtiesa būtībā vēlas noskaidrot, vai Komisija, izveidojot jaunu izstrādājumu kategoriju (karsējamie tabakas izstrādājumi) un atsaucot šai kategorijai piešķirtos atbrīvojumus, ir pārsniegusi pilnvaras, ko tai Direktīvas 2014/40 7. panta 12. punktā un 11. panta 6. punktā deleģējis Savienības likumdevējs.

28. Prasītāji pamatlietā un Itālijas valdība apgalvo, ka ar Deleģēto direktīvu 2022/2100 Komisija ir pārsniegusi Direktīvā 2014/40 paredzēto pilnvaru deleģējumu un ir grozījusi dažus būtiskus tās elementus. Savukārt Īrija, Francijas valdība un Komisija pauž pretēju nostāju un apgalvo, ka noteikumi par atbrīvojumu atsaukšanu ir piemērojami arī jaunieviestiem tabakas izstrādājumiem.

29. Turpinājumā paskaidrošu, kāpēc – lai gan prasītāju pamatlietā un Itālijas valdības izvirzītie argumenti nav pilnīgi nepamatoti – man tomēr ir jāsecina, ka, pieņemot Deleģēto direktīvu 2022/2100, Komisija nav pārsniegusi pilnvaras, ko tai deleģējis Savienības likumdevējs.

1. LESD 290. panta 1. punkts un pamatakta "būtiskie elementi"

30. Vispirms ir jānorāda, ka šajā tiesvedībā lietas dalībnieki, kas iesniedza apsvērumus, plaši diskutēja par to, vai ar Deleģēto direktīvu 2022/2100 ir grozīti daži pamatakta (Direktīva 2014/40) "būtiskie elementi" LESD 290. panta 1. punkta izpratnē. Minētajā tiesību normā paredzēts:

"Ar leģislatīvu aktu Komisijai var deleģēt pilnvaras pieņemt vispārēji piemērojamus neleģislatīvus aktus, lai papildinātu vai grozītu dažus nebūtiskus leģislatīvu aktu elementus.

Leģislatīvajos aktos tiek konkrēti noteikti pilnvaru deleģēšanas mērķi, saturs, apjoms un ilgums. Uz būtiskiem elementiem kādā jomā attiecas leģislatīvie akti, un tādējādi uz tiem nedrīkst attiekties pilnvaru deleģēšana."

31. Saskaņā ar pastāvīgo judikatūru leģislatīvā akta "būtiskie elementi" LESD 290. panta 1. punkta izpratnē ir tie, kuru pieņemšanai "ir jāizdara *politiska izvēle*, kas ietilpst paša Savienības likumdevēja pienākumos"[7]. Šim jēdzienam nevar piešķirt pārāk plašu tvērumu, jo tas ir jāattiecina tikai uz "tiesību normām, kuru mērķis ir konkretizēt [attiecīgās Savienības] politikas pamatprincipus"[8]. Tā tas ir it īpaši tad, ja attiecīgais elements "prasa dažādu iesaistīto interešu [izsvēršanu], pamatojoties uz [virkni vērtējumu], vai [ja ir iespējama] iejaukšan[ās] attiecīgo personu pamattiesībās tādā mērā, ka ir nepieciešama Savienības likumdevēja iesaistīšanās"[9].

32. Ņemot vērā iepriekš minēto, uzskatu, ka ar Deleģēto direktīvu 2022/2100 *netiek* grozīts neviens Direktīvas 2014/40 būtiskais elements.

33. Attiecībā uz šajā tiesvedībā nozīmīgajām tiesību normām, manā ieskatā, Savienības likumdevējs būtībā ir izdarījis trīs galvenās politiskās izvēles[10]. Pirmkārt, izstrādājumos principā būtu jāaizliedz izmantot sastāvdaļas, kas pastiprina garšas īpašības[11], un uz izstrādājumu iepakojuma vienībām un uz ārējā iepakojuma būtu jāizvieto noteikti brīdinājumi par ietekmi uz veselību un informatīvi uzraksti[12]. Otrkārt, daži atbrīvojumi no šiem pienākumiem būtu jāpiešķir (vai tie var tikt piešķirti) izstrādājumiem, kurus "lielākoties lieto gados vecāki patērētāji un mazas iedzīvotāju grupas"[13]. Treškārt, šie atbrīvojumi būtu jāatsauc, ja ir notikusi "būtiska apstākļu maiņa" pārdošanas apjomos vai jauniešu patēriņa modeļos[14].

7 Skat., piemēram, spriedumu, 2017. gada 11. maijs, *Dyson*/Komisija (C-44/16 P, EU:C:2017:357, 61. punkts un tajā minētā judikatūra). Mans izcēlums.

8 Skat. spriedumu, 1992. gada 27. oktobris, Vācija/Komisija (C-240/90, EU:C:1992:408, 37. punkts).

9 Pēc analoģijas skat. spriedumu, 2017. gada 26. jūlijs, Čehijas Republika/Komisija (C-696/15 P, EU:C:2017:595, 78. punkts).

10 Šajā ziņā skat. ģenerāladvokātes J. Kokotes [*J. Kokott*] secinājumus lietā *Philip Morris Brands* u.c. (C-547/14, EU:C:2015:853, 253. un 254. punkts).

11 Skat. it īpaši Direktīvas 2014/40 15. apsvērumu.

12 Direktīvas 2014/40 22. un 25. apsvērums.

13 Direktīvas 2014/40 19. un 26. apsvērums.

14 Turpat. Skat. arī Direktīvas 2014/40 51. un 52. apsvērumu.

34. Manuprāt, Deleģētā direktīva 2022/2100 neietekmē nevienu no šīm galvenajām izvēlēm, un ar to šīs izvēles ir īstenotas vienīgi attiecībā uz jauna veida izstrādājumu. Lēmums atsaukt atbrīvojumu patiesībā ir samērā tehnisks uzdevums, kurā Komisijai ir ierobežotas tehniskas diskrecionāras pilnvaras pārbaudīt, vai ir izpildīti Direktīvas 2014/40 2. panta 28. punktā paredzētie atsaukšanas nosacījumi, bet tai nav nekādu (Direktīvas 2014/40 7. panta 12. punktā un 11. panta 6. punktā paredzētu [15]) rīcībpolitikas diskrecionāru pilnvaru attiecībā uz to, vai atbrīvojumi ir jāatsauc [16].

35. Turklāt nepārliecina arī arguments, ka, nosakot, kādā veidā jaunieviestie tabakas izstrādājumi būtu jāreglamentē saskaņā ar Direktīvu 2014/40, ir jāizdara būtiska politiska izvēle [17]. Savienības likumdevējs jau ir atzinis, ka i) "visi tabakas izstrādājumi var izraisīt nāvi, saslimstību un invaliditāti, un to ražošana, izplatīšana un patēriņš būtu jāreglamentē" (Direktīvas 2014/40 34. apsvērums); ii) ir skaidri noteicis, ka "jaunieviesti tabakas izstrādājumi [..] ir tabakas izstrādājumi saskaņā ar šīs direktīvas definīciju" (Direktīvas 2014/40 35. apsvērums); un iii) ir lēmis, ka jaunieviestiem tabakas izstrādājumiem "būtu jāatbilst [Direktīvas 2014/40] prasībām" (arī tās 35. apsvērums).

36. Tādējādi ir skaidrs, ka Komisija nav pārsniegusi tai deleģētās pilnvaras, ietekmējot pamatakta būtisku elementu un tādējādi pārkāpjot LESD 290. panta 1. punktu. Turpinājumā aplūkosim, vai, pieņemot Deleģēto direktīvu 2022/2100, Komisija ir ievērojusi Direktīvas 2014/40 7. panta 12. punktā un 11. panta 6. punktā noteiktos "pilnvaru deleģēšanas mērķus, saturu, apjomu un ilgumu". Proti, papildus jautājumam par to, vai deleģētajā direktīvā ir ievēroti LESD 290. panta 1. punktā noteiktie ierobežojumi (kas attiecas uz visiem deleģētajiem aktiem), pastāv arī jautājums par to, vai ir ievēroti ierobežojumi, ko Savienības likumdevējs noteicis attiecīgajos Direktīvas 2014/40 noteikumos.

37. Šajā nolūkā izvērtēšu Direktīvas 2014/40 7. panta 12. punkta un 11. panta 6. punkta nozīmi un piemērošanas jomu. Jāsaka, tas nav viegls uzdevums. Proti, atsevišķu Direktīvas 2014/40 noteikumu formulējums zināmā mērā ir neskaidrs, un neatkarīgi no tā, kāda interpretācijas pieeja tiek izmantota attiecībā uz šiem noteikumiem, to mijiedarbība ne vienmēr ir skaidra.

38. Turpmākajās sadaļās paskaidrošu, kāpēc, manuprāt, kopumā argumenti, kas apstiprina Komisijas pilnvaras atsaukt attiecīgos atbrīvojumus attiecībā uz jaunieviestiem tabakas izstrādājumiem, ir pārliecinošāki nekā tie, kas šādas pilnvaras apstrīd.

2. Direktīvas 2014/40 7. panta 12. punkta un 11. panta 6. punkta gramatiskā interpretācija

39. Šķiet loģiski sākt analīzi ar Direktīvas 2014/40 7. panta 12. punkta un 11. panta 6. punkta formulējuma pārbaudi.

[15] Konkrēti, abās tiesību normās ir paredzēts, ka Komisija "*pieņem* deleģētos aktus [..], ja ir notikusi būtiska apstākļu maiņa" (mans izcēlums).

[16] Par tehnisku diskrecionāru pilnvaru (tehniskas rīcības brīvības) un rīcībpolitikas diskrecionāru pilnvaru (politikas rīcības brīvības) nošķiršanu skat. manu atzinumu lietā ECB/*Crédit lyonnais* (C-389/21 P, EU:C:2022:844, 47.–53. punkts).

[17] Šajā kontekstā vēlos uzsvērt, ka iepriekš esmu lietojis terminus "galvenā" vai "būtiska" politikas izvēle, jo no iepriekš 31. punktā minētās judikatūras izriet, ka LESD 290. panta 1. punkts neliedz ES likumdevējam deleģēt pilnvaras, kuru īstenošanai Komisijai pēc saviem ieskatiem ir jāizdara noteikta (stingri ierobežota) izvēle. Šajā ziņā skat. spriedumu, 2017. gada 26. jūlijs, Čehijas Republika/Komisija (C-696/15 P, EU:C:2017:595, 52. punkts).

40. Atgādināšu, ka Direktīvas 2014/40 7. panta 12. punktā ir noteikts, ka "tabakas izstrādājumus, kas nav cigaretes un tinamā tabaka, atbrīvo no 1. un 7. punktā noteiktajiem aizliegumiem" un "[j]a [..] tiek konstatēta būtiska apstākļu maiņa, Komisija pieņem deleģētos aktus [..], lai atsauktu minēto atbrīvojumu konkrētai izstrādājumu kategorijai". Tāpat Direktīvas 2014/40 11. panta 6. punktā ir paredzēts, ka "Komisija pieņem deleģētos aktus [..], lai izbeigtu iespēju piešķirt atbrīvojumus jebkurai no konkrētajām izstrādājumu kategorijām, kas minētas 1. punktā, ja [..] tiek konstatēta būtiska apstākļu maiņa [..]".

41. Manuprāt, šajā kontekstā īpaši nozīmīgi ir divi teksta elementi.

42. Pirmkārt, abās tiesību normās ir noteikta skaidra saikne starp izstrādājumu kategorijām, uz kurām *attiecas* (vai var tikt attiecināti) atbrīvojumi, un izstrādājumu kategorijām, attiecībā uz kurām atbrīvojumus var atsaukt. Direktīvas 2014/40 7. panta 12. punktā ietvertā saikne ir strukturāla – vienā un tajā pašā šīs tiesību normas punktā ir paredzēta iespēja i) piešķirt atbrīvojumu un ii) atbrīvojumu atsaukt. Direktīvas 2014/40 11. panta 6. punktā ietvertā saikne ir vēl skaidrāk izteikta, jo tajā ir *atsauce* uz attiecīgo izstrādājumu kategorijām (vienas un tās pašas kategorijas attiecībā uz atbrīvojuma piešķiršanu un atbrīvojuma atsaukšanu). Manuprāt, šādas saiknes esamība ir elements, kas acīmredzami pamato Īrijas, Francijas valdības un Komisijas piedāvāto šo tiesību normu interpretāciju.

43. Otrkārt, abās tiesību normās ir atsauce uz "*konkrētām* ražojumu kategorijām"[18]. Prasītāji pamatlietā un Itālijas valdība apgalvo, ka šis formulējums ir jāsaprot kā tāds, kas attiecas uz tabakas izstrādājumiem, kuri ietilpst dažādās Direktīvas 2014/40 2. pantā noteiktajās kategorijās. Tādējādi Komisija neesot pilnvarota veidot jaunas tabakas izstrādājumu kategorijas, izdalot kādu izstrādājumu grupu (šajā gadījumā – karsējamos tabakas izstrādājumus) no izstrādājumiem, kas atbilst "jaunieviestu tabakas izstrādājumu" definīcijai.

44. Šie argumenti mani nepārliecina.

45. Jēdziens "konkrēts" Direktīvā 2014/40 nav definēts. Tomēr, ņemot vērā direktīvas vispārējo sistēmu, šķiet pamatoti to saprast kā sinonīmu vārdiem "norādīts", "īpašs" vai "noteikts"[19]. Manuprāt, šīs abas tiesību normas būtībā paredz, ka jebkāda atbrīvojumu atsaukšana būtu attiecināma tikai uz tādu izstrādājumu kategoriju, attiecībā uz kuru ir notikusi būtiska apstākļu maiņa. Atsaukšana nevar attiekties uz citiem līdzīgiem vai saistītiem izstrādājumiem. Kā paskaidrots, atbrīvojumu atsaukšana ir diezgan mehānisks pasākums, kurā Komisijai ir ierobežota brīvība.

46. Nesaskatu Direktīvā 2014/40 nevienu teksta vai konteksta elementu, kurš liecinātu, ka jēdziens "konkrēts" būtu jāinterpretē kā "iepriekš pastāvošs" vai "jau definēts". Tas neizriet arī no šā jēdziena parastās nozīmes.

[18] Mans izcēlums.

[19] Jēdziens "konkrēta kategorija" ir ietverts Direktīvas 2014/40 24. panta 3. punktā. Šī tiesību norma ļauj dalībvalstīm "aizliegt konkrētu tabakas vai ar to saistītu izstrādājumu kategoriju [kas atbilst direktīvām], pamatojoties uz konkrētiem apstākļiem attiecīgajā dalībvalstī un ar nosacījumu, ka noteikumus attaisno vajadzība aizsargāt sabiedrības veselību". Tiesas sēdē atbildot uz jautājumiem par to, vai šī tiesību norma ir piemērojama jaunieviestiem tabakas izstrādājumiem, prasītāji pamatlietā nepauda stingru nostāju (vispirms tie atbildēja noliedzoši, bet pēc tam atzina, ka tā, iespējams, varētu būt piemērojama), savukārt Itālijas valdība uzskatīja, ka tā ir piemērojama. Savukārt es nesaskatu nevienu iemeslu, kas varētu pamatot uzskatu, ka Direktīvas 2014/40 24. panta 3. punkts nebūtu piemērojams jaunieviestiem tabakas izstrādājumiem.

47. Tāpat direktīvā nekur nesaskatu, ka Direktīvas 2014/40 7. panta 12. punktā un 11. panta 6. punktā ietvertais jēdziens "izstrādājumu kategorijas" attiektos uz tās 2. pantā definētajām kategorijām.

48. Šajā ziņā nedrīkst aizmirst, ka, lai noteiktu direktīvas piemērošanas jomā ietilpstošos izstrādājumus, kā arī lai noteiktu, kādi režīmi kuriem izstrādājumiem ir piemērojami, attiecīgo izstrādājumu grupēšanai Direktīvā 2014/40 ir izmantotas dažādas definīcijas. Attiecīgie izstrādājumi faktiski ir apkopoti dažādās grupās, apakšgrupās un kategorijās. Nedaudz vienkāršojot, tie ir šādi: i) direktīva ir piemērojama "tabakas izstrādājumiem" un konkrētiem ar tabaku saistītiem (t.i., ar tabaku nesaistītiem) izstrādājumiem [20]; ii) tabakas izstrādājumus var iedalīt "bezdūmu tabakas izstrādājumos" un "smēķēšanai paredzētos tabakas izstrādājumos"; iii) šajās divās grupās ietilpstošie tabakas izstrādājumi pēc tam tiek iedalīti īpašās kategorijās; un iv) izstrādājumi, kas neietilpst esošajās īpašajās kategorijās un kas tirgū nonāk pēc direktīvas transponēšanas dienas, tiek uzskatīti par "jaunieviestiem tabakas izstrādājumiem" [21].

49. Šīs shēmas sarežģītību pastiprina divi papildu elementi. Pirmkārt, Direktīvā 2014/40 ir atzīts, ka daži izstrādājumi to īpašību vai paredzētā lietojuma dēļ atbilst divu vai vairāku īpašo kategoriju iezīmēm [22]. Otrkārt, direktīvā norādīts, ka "jaunieviesti tabakas izstrādājumi" var atbilst bezdūmu tabakas definīcijai vai smēķēšanai paredzēta tabakas izstrādājuma definīcijai [23].

50. Šajā kontekstā piekrītu prasītājiem pamatlietā, ka Komisija nav pilnvarota grozīt Direktīvā 2014/40 paredzētās grupas un kategorijas vai grozīt tām piemērojamās materiālo tiesību normas. Tomēr no iepriekš minētā neizriet, ka "konkrēto" kategoriju saraksts ir slēgts un izsmeļošs. Ja tas tā būtu, tad Direktīvas 2014/40 2. panta 14. punkta a) apakšpunkts, saskaņā ar kuru jaunieviestie tabakas izstrādājumi tostarp "neietilpst nevienā no *šādām* kategorijām – cigaretes, tinamā tabaka, pīpju tabaka, ūdenspīpju tabaka, cigāri, cigarilli, košļājamā tabaka, šņaucamtabaka vai orālai lietošanai paredzēta tabaka" [24], būtu formulēta neatbilstīgi, jo minētās kategorijas būtībā aptver 2. pantā noteiktās kategorijas. Faktiski no formulējuma izriet, ka vismaz potenciāli var pastāvēt arī *citas* tabakas izstrādājumu kategorijas. Turklāt, ja uzskaitītās kategorijas atbilst, kā apgalvo prasītāji pamatlietā un Itālijas valdība, Direktīvas 2014/40 7. panta 12. punktā un 11. panta 6. punktā minētajām "konkrētajām kategorijām" – kāpēc šis jēdziens nav izmantots arī minētās direktīvas 2. panta 14. punkta a) apakšpunktā?

51. Tiesas spriedumā *Planta Tabak* [25], uz kuru pamatlietā atsaucas prasītāji, tas netiek apšaubīts. Minētajā spriedumā Tiesa tikai apstiprināja, ka i) dažas Direktīvas 2014/40 2. pantā definētās izstrādājumu kategorijas patiešām ir uzskatāmas par "izstrādājumu kategorijām" minētās direktīvas 7. panta izpratnē; un ii) jēdziens "izstrādājumu kategorijas" ir konsekventi jāinterpretē visā direktīvas tekstā. Nesaskatu nevienu šī sprieduma fragmentu, kas pamatotu apgalvojumu, ka izstrādājumu kategorijas var būt tikai tās, kas ir definētas minētās direktīvas 2. pantā.

[20] Tādi izstrādājumi kā "smēķēšanai paredzēti augu izcelsmes izstrādājumi", "e-cigaretes" un "uzpildes flakoni".

[21] Direktīvas 2014/40 2. panta 14. punkts.

[22] Skat. Direktīvas 2014/40 9. apsvērumu un 2. panta 13. punktu.

[23] Direktīvas 2014/40 19. panta 4. punkts.

[24] Mans izcēlums.

[25] Spriedums, 2019. gada 30. janvāris (C-220/17, EU:C:2019:76, 60.–67. punkts).

52. Ir taisnība, kā to uzsvēra prasītāji pamatlietā, ka nevienā tiesību normā nav skaidri noteikts, ka Komisijai ir atļauts veidot jaunas izstrādājumu kategorijas. Tomēr ir arī taisnība, ka neviena tiesību norma to tieši neaizliedz. Tādējādi tas, vai Komisija to var likumīgi darīt, ir atkarīgs no tā, vai to var uzskatīt par *nepieciešamu*, lai nodrošinātu Direktīvas 2014/40 7. panta 12. punktā un 11. panta 6. punktā Komisijai deleģēto pilnvaru atbilstīgu īstenošanu.

53. Ja šīs tiesību normas piemērojamas arī jaunieviestiem tabakas izstrādājumiem, tad Komisijai *ir jābūt* iespējai veidot jaunas izstrādājumu kategorijas. Kā jau skaidrots, šīs tiesību normas pilnvaro Komisiju rīkoties tikai attiecībā uz konkrētām izstrādājumu kategorijām, un būtu absurdi uzskatīt, ka "jaunieviesti tabakas izstrādājumi" ir viena no šīm kategorijām. Pretējā gadījumā tas nozīmētu, ka jauna izstrādājuma pārdošanas apjoma ievērojams pieaugums liktu Komisijai atsaukt atbrīvojumus attiecībā uz *visiem* jaunieviestiem tabakas izstrādājumiem, tostarp tiem, kuriem (pēc sastāva, patēriņa veida, organoleptiskajām īpašībām utt.) ir maz kopīga ar iepriekšējiem izstrādājumiem un kuru pārdošanas apjoms turklāt var būt ļoti ierobežots. Tā būtu absurda direktīvas interpretācija.

54. Ņemot vērā iepriekš minēto, izšķirošais jautājums, manuprāt, ir, vai Direktīvā 2014/40 ir kādi citi elementi, kas papildus iepriekš 42. punktā minētajiem liecina, ka Komisijai deleģētās pilnvaras atsaukt atbrīvojumus attiecas arī uz jaunieviestiem tabakas izstrādājumiem.

55. Manuprāt, citi elementi ir.

3. Direktīvas 2014/40 7. panta 12. punkta un 11. panta 6. punkta kontekstuālā interpretācija – pirmā daļa

56. Pirmkārt, uzskatu, ka Direktīvas 2014/40 7. panta 12. punkta un 11. panta 6. punkta kontekstuāla interpretācija kopumā liecina, ka Komisijai ir tiesības atsaukt atbrīvojumus arī attiecībā uz noteiktiem jaunieviestiem tabakas izstrādājumiem. Proti, lai gan pastāv elementi, kas varētu liecināt par šo tiesību normu citādu interpretāciju, tomēr elementi, kas norāda uz plašāku Komisijas rīcības telpu attiecīgo pienākumu īstenošanā, ir pārliecinošāki par tiem, kuri liecina par pretējo.

57. Vispirms netiek apstrīdēts, ka Direktīvā 2014/40 paredzētie noteikumi ir *vispārīgi* piemērojami jaunieviestiem tabakas izstrādājumiem. Šajā ziņā minētās direktīvas 19. panta 4. punktā ir paredzēts, ka "jaunieviesti tabakas izstrādājumi, ko laiž tirgū, atbilst šajā direktīvā izklāstītajām prasībām" un tas, kuri no šīs direktīvas īpašajiem noteikumiem piemērojami jaunieviestiem tabakas izstrādājumiem, "ir atkarīgs no tā, vai uz minētajiem izstrādājumiem attiecas bezdūmu tabakas definīcija vai smēķēšanai paredzēta tabakas izstrādājuma definīcija". Šis noteikums ir pārņemts minētās direktīvas 35. apsvērumā, kurā paredzēts, ka "lai nodrošinātu vienlīdzīgus konkurences apstākļus, jaunieviestiem tabakas izstrādājumiem, kas ir tabakas izstrādājumi saskaņā ar šīs direktīvas definīciju, būtu jāatbilst šīs direktīvas prasībām".

58. Ņemot to vērā un tā kā i) noteikumi par attiecīgajiem pienākumiem un atbrīvojumiem ir nepārprotami piemērojami jaunieviestiem tabakas izstrādājumiem[26] un ii) noteikumi par atbrīvojumu atsaukšanu skaidri neizslēdz "jaunieviestus tabakas izstrādājumus"[27], šķiet pamatoti pieņemt, ka uz jaunieviestiem tabakas izstrādājumiem būtu jāattiecina arī noteikumi par atbrīvojumu *atsaukšanu*.

[26] Skat. šo secinājumu 24. un 25. punktu.

[27] Skat. šo secinājumu 40. un 42. punktu.

59. Galu galā – ja Savienības likumdevējs būtu vēlējies attiecīgos pienākumus padarīt nepiemērojamus attiecībā uz jaunievieslem tabakas izstrādājumiem, tas rīkotos vienkāršāk un tieši izslēgtu šos izstrādājumus no attiecīgo tiesību normu piemērošanas jomas, nevis kombinētu principiālu pienākumu un neatsaucamu atbrīvojumu no šā pienākuma.

60. Šo viedokli, šķiet, apstiprina fakts, ka attiecībā uz attiecīgajiem pienākumiem Direktīvā 2014/40 ir paredzēti īpaši noteikumi attiecībā uz atsevišķām izstrādājumu grupām vai kategorijām, piemēram, "izstrādājumiem ar raksturīgu aromātu, kuru pārdošanas apjoms ir lielāks" [28] vai "elektroniskajām cigaretēm un uzpildes flakoniem" [29]. Vispārīgāk runājot, gadījumos, kad uz konkrētiem izstrādājumiem attiecas īpaši noteikumi, tādējādi atkāpjoties no vispārējā vai nozaru režīma, direktīvas noteikumos tas ir skaidri noteikts [30].

61. Turklāt mani secinājumi, šķiet, arī saderīgāki ar PKTK un PKTK pamatnostādņu tiesisko regulējumu. Kā teikts Direktīvas 2014/40 7. apsvērumā, Savienībai un tās dalībvalstīm ir saistoši Pamatkonvencijas noteikumi un tādēļ tā ir jāīsteno, paredzot noteikumus par tādiem jautājumiem, kā Direktīvā 2014/40 reglamentētie. Lai arī PKTK pamatnostādnēm nav saistoša spēka, to mērķis saskaņā ar PKTK 7. un 9. pantu ir palīdzēt pusēm šīs konvencijas saistošo normu piemērošanā [31]. Šā iemesla dēļ ES likumdevējs ir nolēmis tās pienācīgi ņemt vērā Direktīvā 2014/40 [32].

62. Lai gan vairākos PKTK pamatnostādņu punktos ir atsauce uz jaunievieslem tabakas izstrādājumiem [33], tas neliecina par pielaidīgāku attieksmi pret šiem izstrādājumiem salīdzinājumā ar esošiem izstrādājumiem, jo īpaši attiecībā uz pasākumiem saistībā ar sastāvdaļām un marķēšanu [34]. Tas pats attiecas uz pašu PKTK: nekas šajā konvencijā neliecina, ka uz šiem izstrādājumiem attiektos īslaicīgs atbrīvojums no vispārējiem noteikumiem, kamēr tiek izvērtēta to ietekme uz tirgu un sabiedrības veselību [35].

63. Tādējādi nesaskatu nevienu elementu, kas būtu pretrunā konstatējumam, ka Komisija var nolemt atsaukt atbrīvojumus attiecībā uz noteiktiem jaunievieslem tabakas izstrādājumiem. Tomēr prasītāji pamatlietā un Itālijas valdība, pamatojot savu nostāju, norāda uz citiem konteksta elementiem. Turpinājumā izvērtēšu šos argumentus.

4. Direktīvas 2014/40 7. panta 12. punkta un 11. panta 6. punkta kontekstuālā (un vēsturiskā) interpretācija – otrā daļa

64. Vispirms prasītāji pamatlietā apgalvo, ka Direktīvas 2014/40 7. panta 12. punkta un 11. panta 6. punkta "plaša" interpretācija, saskaņā ar kuru tie būtu piemērojami arī jaunievieslem tabakas izstrādājumiem, nav savienojama ar minētās direktīvas 19. panta 1. punktā un 28. pantā paredzētajām tiesību normām. Šie lietas dalībnieki uzskata, ka minētās tiesību normas apliecina, ka Savienības likumdevējs ir paredzējis īpašu režīmu attiecībā uz jaunievieslem tabakas izstrādājumiem.

[28] Skat. Direktīvas 2014/40 16. apsvērumu.

[29] Skat. Direktīvas 2014/40 47. apsvērumu.

[30] Skat., piemēram, Direktīvas 2014/40 6. pantu, 16. panta 3. punktu un 30. pantu.

[31] Skat. spriedumu, 2016. gada 4. maijs, *Philip Morris Brands* u.c. (C-547/14, EU:C:2016:325, 111. punkts).

[32] Skat. Direktīvas 2014/40 15. un 24. apsvērumu.

[33] Skat. PKTK pamatnostādņu 70., 78. un 85. lpp.

[34] Skat. it īpaši PKTK pamatnostādņu 33.–41., 61. un 62. lpp.

[35] Skat. it īpaši PKTK pamatnostādņu 9. un 11. pantu.

65. Direktīvas 19. panta 1. punktā ir paredzēts pienākums ziņot dalībvalstu kompetentajām iestādēm par jaunieviestiem tabakas izstrādājumiem, pirms tie tiek laisti tirgū. Sniedzamajā informācijā citastarp iekļauj arī "attiecīgā jaunieviestā tabakas izstrādājuma sīku aprakstu, kā arī lietošanas pamācību un informāciju par sastāvdaļām un emisijām". Minētās direktīvas 28. pantā ir noteikts Komisijas pienākums "kad vien nepieciešams" iesniegt ziņojumu par šīs direktīvas piemērošanu. Šajā ziņojumā Komisija īpašu uzmanību pievērš tostarp "jaunieviesto tabakas izstrādājumu tirgus attīstībai" un "tirgus attīstībai, kas rada būtisku apstākļu maiņu". Minēto ziņojumu "papildina ar visiem priekšlikumiem par šīs direktīvas grozījumiem, kurus Komisija uzskata par vajadzīgiem [..]".

66. Jāatzīst, ka pirmšķietami šīs abas tiesību normas var interpretēt kā tādas, kas liecina, ka attiecībā uz jaunieviestiem tabakas izstrādājumiem Savienības likumdevējs ir izvēlējies nogaidīt, atliekot lēmumu par to, kā tie būtu jāreglamentē nākotnē [36].

67. Tomēr, manuprāt, aplūkojot šīs tiesību normas tuvāk, tās ir jāsaprot citādi.

68. Pirmkārt, šķiet, ka nogaidīšanas pieeja nav saderīga ar Direktīvas 2014/40 35. apsvēruma un 19. panta 4. punkta skaidro formulējumu – kā minēts šo secinājumu 57. punktā –, kuri nosaka, ka šiem izstrādājumiem ir jāatbilst direktīvas prasībām. Turklāt, ja vienīgās nozīmīgās prasības būtu tās, kas izriet no Direktīvas [2014/40] 19. panta, kā to apgalvo prasītāji pamatlietā, minētās direktīvas 19. panta 4. punkta otrais teikums ("Kuri no šīs direktīvas noteikumiem ir piemērojami jaunieviestiem tabakas izstrādājumiem, ir atkarīgs no tā, vai uz minētajiem izstrādājumiem attiecas bezdūmu tabakas definīcija vai smēķēšanai paredzēta tabakas izstrādājuma definīcija") zaudētu jēgu. Proti, ir skaidrs, ka minētās direktīvas 19. panta 1. un 2. punktā paredzētie ziņošanas pienākumi attiecas uz abām izstrādājumu grupām. Vārdi "kuri no šīs direktīvas noteikumiem ir piemērojami" 19. panta 4. punktā attiecas tikai uz minētās direktīvas *materiālo* tiesību normām, tostarp tām, kas reglamentē sastāvdaļas un marķējumu.

69. Otrkārt, iepriekš pieņemtie tiesību akti neliecina, ka likumdevējs būtu vēlējies tulkot šaubīgus gadījumus par labu jaunieviestiem tabakas izstrādājumiem, bet gan par pretējo: kamēr tiek pētīta jaunieviestu tabakas izstrādājumu ietekme uz veselību un patēriņa paradumiem, tiem ir pilnībā jāpiemēro direktīvas *vispārējie noteikumi*. Pēc tam vajadzības gadījumā nākotnē varētu tikt pieņemti stingrāki noteikumi.

70. To apstiprina Komisijas 2012. gadā publicētais ietekmes novērtējums. Komisijas vēlamais regulējuma risinājums attiecībā uz jaunieviestiem tabakas izstrādājumiem ir bijis šāds: "[..] paredzēts pienākums ziņot par jaunieviestiem tabakas izstrādājumiem, un piecus gadus pēc [direktīvas] transponēšanas termiņa Komisija nāks klajā ar ziņojumu par minēto izstrādājumu tirgus attīstību. Jaunieviestiem tabakas izstrādājumiem, ko laiž tirgū, jāatbilst noteikumiem par marķēšanu (brīdinājumi par ietekmi uz veselību uz abām iepakojuma pusēm) un sastāvdaļu reglamentēšanu (aizliegums izmantot izstrādājumus ar raksturīgu aromātu)." Interesanti, ka neviens no ietekmes novērtējumā izvērtētajiem regulējuma risinājumiem nepamato prasītāju pamatlietā izvirzītos argumentus [37].

[36] Skat. arī Direktīvas 2014/40 34. apsvērumu ("[..] ir svarīgi pārraudzīt jaunieviestu tabakas izstrādājumu attīstības tendences" un 52. apsvērumu ("Ziņojumā būtu jāiekļauj informācija par [..] jaunieviesto tabakas izstrādājumu tirgus attīstības tendencēm [un] par tirgus norisēm, kuras kopumā būtiski maina apstākļus").

[37] Komisijas dienestu darba dokuments – Ietekmes novērtējums, kas pievienots "Priekšlikumam Eiropas Parlamenta un Padomes direktīvai par dalībvalstu normatīvo un administratīvo aktu tuvināšanu attiecībā uz tabakas un saistīto izstrādājumu ražošanu, noformēšanu un pārdošanu, SWD(2012) 452 final, 50.–52., 74.–76. un 117. lpp.

71. Šī pieeja (ziņošanas procedūras pastāvēšana kopā ar vispārējo noteikumu automātisku piemērošanu) ir pilnībā atspoguļota paskaidrojuma rakstā, kas pievienots Komisijas 2012. gada priekšlikumam direktīvai. Proti, minētā Paskaidrojumu raksta 3.6. iedaļā ("Jaunieviesti tabakas izstrādājumi") Komisija ir norādījusi:

"[Jaunieviestiem tabakas] izstrādājumiem [..] būs jāatbilst direktīvas prasībām (piem., par marķēšanu un sastāvdaļām), lai nodrošinātu līdzvērtīgus konkurences apstākļus, un piemērojamie noteikumi būs atkarīgi no tā, vai izstrādājums ir vai nav saistīts ar degšanas procesu.

Priekšlikumā *arī* paredzēts pienākums ziņot par jaunieviestiem tabakas izstrādājumiem, un piecus gadus pēc direktīvas transponēšanas termiņa Komisija nāks klajā ar ziņojumu par minēto izstrādājumu tirgus attīstību [..]" [38].

72. Treškārt, šķiet, ka iepriekš minētos secinājumus apstiprina arī esošā judikatūra. Spriedumā *Philip Morris Brands* u.c. Tiesa norādīja, ka ar Direktīvu 2014/40 Savienības likumdevējs ir "nolēmis pieņemt *vienotus noteikumus attiecībā uz visiem tabakas izstrādājumiem* ar raksturīgu aromātu" [39]. Sprieduma *Swedish Match* 32. punktā [40] tas netiek apšaubīts. Prasītāji pamatlietā apgalvo, ka šajā sprieduma fragmentā Tiesa ir nospriedusi, ka jaunieviesti tabakas izstrādājumi, tā kā to ietekme uz veselību un patēriņa paradumiem vēl nebija konstatējama, tika iekļauti Direktīvas 2014/40 piemērošanas jomā tikai tādēļ, lai uz tiem attiecinātu ziņošanas procedūru.

73. Es tam nepiekrītu. Šajā fragmentā Tiesa tik tiešām ir vēlējusies uzsvērt, ka jaunieviestu tabakas izstrādājumu tirdzniecība atšķirībā no orālai lietošanai paredzētās tabakas *netika aizliegta* tāpēc, ka nebija zināma šo izstrādājumu ietekme uz sabiedrības veselību un tirgus dinamiku. Tas kļūst skaidrs, skatot šo sprieduma daļu tās kontekstā. Tiesa izvērtēja jautājumu, vai ar Direktīvu 2014/40 ir pārkāpts vienlīdzīgas attieksmes princips, ciktāl ar to ir aizliegts laist tirgū orālai lietošanai paredzētus tabakas izstrādājumus, vienlaikus atļaujot tirgot citus tabakas izstrādājumus, tostarp jaunieviestus tabakas izstrādājumus. Šajā ziņā nedrīkst aizmirst, ka viens no regulatīvajiem risinājumiem, kas tika apsvērts procesā, kura rezultātā galu galā tika pieņemta Direktīva 2014/40, bija noteikt pilnīgu aizliegumu pārdot jaunieviestus tabakas izstrādājumus, kā tas jau bija paredzēts attiecībā uz orālai lietošanai paredzētu tabaku [41].

74. Ceturtkārt, Direktīvas 2014/40 19. un 28. panta interpretācija, kā to izvirza prasītāji pamatlietā, nav pamatota ar šo tiesību normu tekstu un mērķi, jo tām ir plaša piemērošanas joma un tās nav īpaši saistītas ar attiecīgajiem pienākumiem.

75. Direktīvas 2014/40 19. pantā un 28. panta 2. punkta b) apakšpunktā izklāstītā ziņošanas sistēma kalpo vairākiem mērķiem, it īpaši: i) tam, lai dalībvalstis varētu atļaut šo izstrādājumu laišanu tirgū (ja tajās ir ieviesta šāda sistēma) [42]; ii) lai noteiktu, kuras no Direktīvas 2014/40 noteikumu kopām ir piemērojamas [43]; un iii) lai Savienības un valstu iestādes būtu informētas par attiecīgajām tirgus tendencēm un zinātnes sasniegumiem, kas nepieciešami iespējamai direktīvas

[38] Mans izcēlums.

[39] Spriedums, 2016. gada 4. maijs (C-547/14, EU:C:2016:325, 108. punkts). Mans izcēlums.

[40] Spriedums, 2018. gada 22. novembris (C-151/17, EU:C:2018:938).

[41] Skat. Komisijas ietekmes novērtējumu, 50.–52. lpp.

[42] Direktīvas 2014/40 19. panta 3. punkts.

[43] Direktīvas 2014/40 19. panta 4. punkts.

grozījumu veikšanai [44]. Direktīvas 2014/40 19. pantā ne tieši, ne netieši nav paredzēta saikne starp attiecīgo paziņojumu un nepieciešamību Savienības likumdevējam noteikt, vai attiecīgie pienākumi ir piemērojami, atsaucot atbrīvojumus.

76. Attiecībā uz Direktīvas 2014/40 28. pantu šķiet acīmredzami, ka tiesību akts, kas tuvina dalībvalstu tiesību aktus par tabakas un saistīto izstrādājumu ražošanu, noformēšanu un pārdošanu, laika gaitā būtu regulāri jāpārskata, ņemot vērā tirgus nepārtraukto attīstību (var mainīties esošie izstrādājumi, tirgū tiek laisti jauni izstrādājumi, mainās patērētāju vēlmes) un to, ka nāk klajā jauni zinātniskie pētījumi. Tāpat ir acīmredzams, ka Savienības likumdevējs var vēlēties grozīt tiesisko regulējumu – gan attiecībā uz vispārējiem principiem un definīcijām, gan konkrētākiem noteikumiem saistībā ar pienākumiem, atbrīvojumiem un atbrīvojumu atsaukšanu –, lai citastarp pielāgotu šos noteikumus tādu tabakas izstrādājumu īpatnībām, kas laisti tirgū pēc Direktīvas 2014/40 pieņemšanas.

77. Protams, saskaņā ar *a maiori ad minus* (kas drīkst vairāk, drīkst arī mazāk) argumentu [45] Savienības likumdevējs, šādi rīkojoties, varētu arī izlemt jautājumus, attiecībā uz kuriem tas ir deleģējis pilnvaras Komisijai. Nesaskatu, ka Direktīvas 2014/40 28. pantā ietvertās atsauces uz jaunievieslietiem tabakas izstrādājumiem un iespējamu apstākļu maiņu būtu pretrunā tās 7. panta 12. punkta un 11. panta 6. punkta interpretācijai, ko aizstāv Īrija, Francijas valdība un Komisija.

78. Piektkārt, "nogaidīšanas" pieeja neatbilstu piesardzības principam, kas it īpaši nostiprināts Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 35. pantā, LESD 9. pantā, 114. panta 3. punktā un 168. panta 1. punktā [46] un kas saskaņā ar pastāvīgo judikatūru piemērojams gadījumos, kad Savienības iestādes iekšējā tirgus politikas ietvaros veic pasākumus cilvēku veselības aizsardzībai [47]. Tiesa ir konsekventi spriedusi, ka gadījumā, ja par riska esamību vai tā pakāpi attiecībā uz cilvēku veselību pastāv neskaidrība, Savienības likumdevējs, ņemot vērā šo principu, var noteikt aizsardzības pasākumus, negaidot, kad šo risku faktiskā esamība un nopietnība tiks pilnībā pierādīta [48].

79. Ar Direktīvu 2014/40 ieviestais trīskāršais režīms saistībā ar attiecīgajiem pienākumiem (pamatnoteikums/atbrīvojums/atbrīvojuma atsaukšana) izrādītos nedaudz vienpusīgs, ja attiecībā uz konkrētiem izstrādājumiem tiktu atcelta šā režīma trešā daļa. Pie šā jautājuma atgriezīšos šo secinājumu 6. sadaļā.

5. Direktīvas 2014/40 7. panta 12. punkta un 11. panta 6. punkta kontekstuālā interpretācija – trešā daļa

80. Prasītāji pamatlietā arī norāda uz Direktīvas 2014/40 2. panta 28. punktu, saskaņā ar kuru "būtiska apstākļu maiņa" ir pārdošanas apjoma pieaugums vai izplatības līmeņa palielināšanās patērētāju grupā vecumā līdz 25 gadiem (attiecīgi 10 % un 5 %). Šie lietas dalībnieki apšauba, vai attiecībā uz jaunievieslietiem tabakas izstrādājumiem šīs robežvērtības netiks sasniegtas pārāk viegli, jo šie izstrādājumi, nonākot tirgū, visticamāk, tiks realizēti tikai minimālā apjomā. Būtībā viņi argumentē, ka jebkuras nozīmīgas tirgus izaugsmes gadījumā varētu viegli tikt sasniegta pārdošanas apjoma pieauguma 10 % robežvērtība, kas tādējādi izraisītu atbrīvojumu atsaukšanu.

[44] Direktīvas 2014/40 28. panta 2. punkta b) apakšpunkts.

[45] Skat., piemēram, spriedumu, 2003. gada 13. maijs, Komisija/Spānija (C-463/00, EU:C:2003:272, 41. punkts).

[46] Šajā nozīmē skat. spriedumu, 2016. gada 4. maijs, *Pillbox 38* (C-477/14, EU:C:2016:324, 116. punkts).

[47] Skat. pēc analoģijas spriedumu, 2019. gada 1. oktobris, *Blaise* u.c. (C-616/17, EU:C:2019:800, 41. punkts un tajā minētā judikatūra).

[48] Skat., piemēram, spriedumu, 2018. gada 22. novembris, *Swedish Match* (C-151/17, EU:C:2018:938, 38. punkts un tajā minētā judikatūra).

81. Prasītāju pamatlietā paustās šaubas zināmā mērā ir saprotamas. Tomēr neuzskatu, ka Direktīvas 2014/40 2. panta 28. punktā paredzētie nosacījumi būtu uzskatāmi netaisnīgu attieksmi pret jaunieviestiem tabakas izstrādājumiem.

82. Vispirms, lai šāda apstākļu maiņa notiktu, ir jāizpildās salīdzinoši stingram nosacījumam attiecībā uz (esošu vai jaunu) produktu kategoriju: attiecīgās kategorijas pārdošanas apjomam mazumtirdzniecības līmenī jāpārsniedz 2,5 % no tabakas izstrādājumu kopējā pārdošanas apjoma Savienībā. Ja šī 2,5 % robežvērtība netiek sasniegta, atbrīvojumu atsaukšana nav iespējama neatkarīgi no pārdošanas apjoma pieauguma vai izplatības līmeņa palielināšanās jauniešu vidū. Tirgū, kura apjoms 2020. gadā tika aplēsts aptuveni 600 miljonu vienību apmērā [49], 2,5 % robežvērtība, manuprāt, nodrošina to, ka atbrīvojumu var atsaukt tikai attiecībā uz izstrādājumiem, kuru lietošanas izplatības līmenis Savienībā ir nozīmīgs.

83. Turklāt attiecīgo izstrādājumu pārdošanas vai lietošanas izplatības līmeņa pieaugumam jauniešu vidū ir jābūt konstatētam vismaz piecās dalībvalstīs. Šī prasība neizbēgami izslēdz izstrādājumus, kuru klātbūtne Savienības tirgū ir galvenokārt vietēja vai tikai margināla.

84. Visbeidzot, bet ne mazāk svarīgi ir tas, ka dati par pārdošanas apjomiem, ko izmanto, lai novērtētu iespējamo apstākļu maiņu, ir dati, kurus *katru gadu* iesniedz paši ražotāji un importētāji. Tas ne tikai nodrošina datu kvalitāti, bet arī to, ka neregulārs vai īslaicīgs pārdošanas apjoma pieaugums nevar izraisīt atbrīvojumu atsaukšanu, jo pārdošanas apjoma pieaugumu nosaka tikai, salīdzinot gada datus. Tāpat arī attiecībā uz lietošanas izplatības līmeni jauniešu vidū direktīvā ir noteikts, ka Komisijai novērtējums ir jāveido, pamatojoties uz "Eirobarometra īpašo 2012. gada maija 385. ziņojumu vai līdzvērtīgu izplatības pētījumu". Manuprāt, "līdzvērtīgi" pētījumi ir pētījumi, kas precizitātes un detalizētības ziņā ir salīdzināmi ar Eirobarometra īpašo 2012. gada maija 385. ziņojumu vai līdzvērtīgu izplatības pētījumu [50].

85. Tādēļ neuzskatu, ka pamatlietā izvirzītie argumenti, kas balstīti uz Direktīvas 2014/40 2. panta 28. punktu, ir pārliecinoši.

6. Direktīvas 2014/40 7. panta 12. punkta un 11. panta 6. punkta teleoloģiskā interpretācija

86. Jāņem vērā arī, ka trīskāršā režīma "pamatnoteikums/atbrīvojums/atbrīvojuma atsaukšana" pilnīgas piemērojamības atzīšana attiecībā uz jaunieviestiem tabakas izstrādājumiem atbilst diviem galvenajiem Direktīvas 2014/40 mērķiem [51].

87. No vienas puses, tas stiprina iekšējo tirgu, veidojot vienotākus noteikumus attiecībā uz jauniem tabakas izstrādājumiem [52]. Protams, šo izstrādājumu regulējums lielā mērā ietilpst dalībvalstu kompetencē. Tomēr atsaukšanas lēmuma ietekme šajā ziņā ir diezgan ierobežota: tas tikai nosaka, ka konkrētiem jaunieviestiem tabakas izstrādājumiem ir jāatbilst vispārējiem noteikumiem attiecībā uz sastāvdaļām un marķēšanu. Pretēji *PJ Carroll* apgalvotajam tas nekādā ziņā nenozīmē, ka dalībvalstu kompetence attiecībā uz šo izstrādājumu atļaušanu kļūst neefektīva.

[49] Komisijas ziņojums par konstatēto būtisko apstākļu maiņu attiecībā uz karsējamajiem tabakas izstrādājumiem saskaņā ar Direktīvu 2014/40 (COM(2022) 279 final, 4. lpp.).

[50] Pieejams tiešsaistē Komisijas tīmekļa vietnē.

[51] Skat. it īpaši Direktīvas 2014/40 21. apsvērumu un 1. pantu.

[52] Skat. Direktīvas 2014/40 4.–6., 22. un 23. apsvērumu.

88. Faktiski lēmums palielināt saskaņošanas līmeni šajā ziņā atbilstu likumdevēja uzskatam, ka saskaņotas pieejas neesamība attiecībā uz sastāvdaļām un marķējumu ietekmē iekšējā tirgus netraucētu darbību [53] un ka atšķirības starp valstu tiesību aktiem nākotnē varētu palielināties [54].

89. Šī pieeja atbilst Tiesas judikatūrai, saskaņā ar kuru, "lai gan LESD 114. panta izmantošana par juridisko pamatu ir iespējama, lai nākotnē novērstu tirdzniecības šķēršļus, kas rastos atšķirīgas dalībvalstu tiesību normu attīstības dēļ, iespējai, ka šādi šķēršļi radīsies, ir jābūt ticamai un minētā pasākuma mērķim ir jābūt saistītam ar to novēršanu" [55]. No judikatūras arī izriet, ka tad, ja nosacījumi LESD 114. panta kā juridiskā pamata izmantošanai ir izpildīti, Savienības likumdevējam nevar tikt liegts izmantot šo juridisko pamatu, jo sabiedrības veselības aizsardzībai ir izšķiroša nozīme, izdarot izvēli [56].

90. Tas attiecas gan uz sākotnējo tiesību aktu, gan uz jebkādiem turpmākiem tā grozījumiem. Tiesa ir nospriedusi, ka Savienības likumdevējam nevar liegt iespēju pielāgot dalībvalstu tiesību tuvināšanas aktu jebkādai apstākļu maiņai vai jebkādai zināšanu attīstībai, ņemot vērā tā uzdevumu aizsargāt Līgumā atzītās vispārējās intereses. Šādā situācijā Savienības likumdevējs savu pienākumu uzraudzīt vispārējo Līgumā paredzēto interešu aizsardzību var pienācīgi izpildīt tikai tad, ja viņš ir tiesīgs pielāgot attiecīgo Savienības tiesisko regulējumu šādām izmaiņām vai jaunām zināšanām [57]. Tādējādi *PJ Carroll* arguments par iespējamu problēmu saskaņā ar LESD 168. panta 5. punktu, kas izslēdz jebkādu saskaņošanu cilvēku veselības aizsardzības jomā, ir acīmredzami nepamatots.

91. No otras puses, manis piedāvātā Direktīvas 2014/40 7. panta 12. punkta un 11. panta 6. punkta interpretācija padarītu šo instrumentu efektīvāku arī centienos panākt augstu veselības aizsardzības līmeni, jo patērētāji tiktu efektīvāk aizsargāti pret riskiem, kas saistīti ar jaunievieslestiem tabakas izstrādājumiem [58]. Nevajadzētu aizmirst, ka gadījumā, ja atbrīvojumu atsaukšana attiecībā uz šiem izstrādājumiem tiktu atstāta Savienības likumdevēja ziņā, noteikti būtu nepieciešams ievērojams laika posms, pirms šo mērķi varētu īstenot. Proti, direktīvas grozīšanai būtu jāpiemēro parastā likumdošanas procedūra un direktīvā būtu jānosaka saprātīgs tās transponēšanas termiņš. Turpretī Komisijas procedūra deleģētā akta pieņemšanai parasti ir daudz ātrāka.

92. Iepriekš minētie apsvērumi šķiet vēl jo pārliecinošāki, ņemot vērā, ka direktīvā galvenā uzmanība ir pievērsta jauniešiem [59]. Piemēram, aromatizētāju aizlieguma pamatojums ir novērst tādu izstrādājumu tirdzniecību, kas varētu būt īpaši pievilcīgi jauniešiem un tādējādi veicināt tabakas patēriņa uzsākšanu [60]. Šajā kontekstā šķiet diezgan loģiski, ka atbrīvojumu no minētā aizlieguma, kas ir piešķirts jaunievieslestiem tabakas izstrādājumiem, varētu ātri atsaukt, ja jauns

[53] Skat. Direktīvas 2014/40 15. apsvērumu.

[54] Skat. Direktīvas 2014/40 16. apsvērumu.

[55] Skat. spriedumu, 2019. gada 3. decembris, Čehijas Republika/Parlaments un Padome (C-482/17, EU:C:2019:1035, 35. punkts un tajā minētā judikatūra).

[56] Skat., piemēram, spriedumu, 2016. gada 4. maijs, *Philip Morris Brands* u.c. (C-547/14, EU:C:2016:325, 60. punkts un tajā minētā judikatūra).

[57] Skat. spriedumu, 2019. gada 3. decembris, Čehijas Republika/Parlaments un Padome (C-482/17, EU:C:2019:1035, 38. un 39. punkts un tajos minētā judikatūra).

[58] Skat. Direktīvas 2014/40 18., 21., 36., 43., 54. un 59. apsvērumu un 1. pantu.

[59] Skat. it īpaši Regulas Nr. 2014/40 8., 19., 21., 26., 27. un 47. apsvērumu un 1. pantu.

[60] Skat. Direktīvas 2014/40 16. apsvērumu, 19. panta 1. punkta c) apakšpunktu un 28. panta 2. punkta g) apakšpunktu. Šajā nozīmē skat. arī spriedumu, 2016. gada 4. maijs, *Philip Morris Brands* u.c. (C-547/14, EU:C:2016:325, 114. un 173. punkts).

tabakas izstrādājums kļūst populārs salīdzinoši īsā laika periodā. Nav nekā absurda apgalvojumā par to, ka jaunus tabakas izstrādājumus bieži vien var izstrādāt un tirgot, lai paplašinātu tabakas izstrādājumu lietošanu, nevis lai mudinātu esošos lietotājus mainīt savu izvēlēto izstrādājumu.

93. Jāpiekrīt arī prasītāju pamatlietā argumentam par to, ka kategorija "jaunieviesti tabakas izstrādājumi" ir plaša un neviendabīga, un tostarp ietver izstrādājumus, kas satur ierobežotu tabakas daudzumu. Prasītāji pamatlietā uzskata, ka, tā kā šie izstrādājumi var būt mazāk bīstami cilvēku veselībai un to faktiskā ietekme uz cilvēku veselību var atšķirties atkarībā no izstrādājuma veida, ir pamatoti atstāt lēmumu par attiecīgo atbrīvojumu atsaukšanu Savienības likumdevēja ziņā.

94. Tomēr šķiet, ka šajā ziņā Savienības likumdevējs jau ir ieņēmis skaidru nostāju. Kā jau minēts iepriekš, Direktīvas 2014/40 34. apsvērumā ir teikts, ka "tabakas izstrādājumi var izraisīt nāvi, saslimstību un invaliditāti, un to ražošana, izplatīšana un patēriņš būtu jāreglamentē". Ir svarīgi, ka šim apsvērumam seko 35. apsvērums, kurā teikts, ka "lai nodrošinātu vienlīdzīgus konkurences apstākļus, jaunieviestiem tabakas izstrādājumiem, kas ir tabakas izstrādājumi saskaņā ar šīs direktīvas definīciju, būtu jāatbilst šīs direktīvas prasībām".

95. Tādējādi Savienības likumdevējs ir uzskatījis, ka i) *visi* tabakas izstrādājumi ir bīstami cilvēka veselībai, un ii) lai nodrošinātu *vienlīdzīgus konkurences apstākļus*, jaunieviestiem tabakas izstrādājumiem kopumā ir jāpiemēro tie paši noteikumi, kas attiecas uz esošajiem tabakas izstrādājumiem.

7. Noslēguma apsvērumi

96. Visbeidzot, daži lietas dalībnieki, kas iesnieguši apsvērumus, savu argumentu pamatojumam ir atsaukušies uz noteiktiem Savienības iestāžu vai dalībvalstu izdotu dokumentu fragmentiem.

97. Neviena no šīm atsaucēm man nešķiet īpaši pārliecinoša, un kopumā tās drīzāk apstiprina manu nostāju.

98. Pirmkārt, vēlos norādīt, ka paskaidrojuma rakstā [61], kas pievienots Komisijas priekšlikumam direktīvai un jau minēts šo secinājumu 71. punktā, ir izklāstīti citi apsvērumi, kuri, it īpaši aplūkojot tos kopumā, šķiet, apstiprina Īrijas, Francijas valdības un Komisijas ierosināto 7. panta 12. punkta un 11. panta 6. punkta interpretāciju. Konkrēti, šis dokuments i) attiecībā uz aplūkojamajiem pienākumiem, šķiet, piešķir tādu pašu piemērošanas jomu atbrīvojumiem un to atsaukšanai [62]; ii) paredz, ka attiecībā uz jauniem tabakas izstrādājumiem ir jāievēro direktīvu prasības un tas, kuri noteikumi par marķēšanu un sastāvdaļām ir piemērojami, ir atkarīgs (tikai) no tā, vai izstrādājums ir vai nav saistīts ar degšanas procesu [63]; un iii) paredz, ka "attiecībā uz marķēšanu un sastāvdaļām dalībvalstīs situācija atšķiras, tādēļ ražošanas nozare ir spiesta ražot dažādas izstrādājumu līnijas dažādiem tirgiem", un attiecīgi, ka "*tikai saskaņota pieeja* ES līmenī šādās jomās var likvidēt šķēršļus pārrobežu tirdzniecībai un novērst sadrumstalotību, vienlaikus salīdzinoši augstā līmenī nodrošinot veselības aizsardzību" [64].

[61] COM(2012) 788 final.

[62] Skat. paskaidrojumu raksta 3.1. un 3.2. iedaļu.

[63] Paskaidrojuma raksta 3.6. iedaļa.

[64] Paskaidrojuma raksta 3.9.2. iedaļa. Mans izcēlums.

99. Tomēr, ciktāl paskaidrojuma raksts atspoguļo priekšlikuma struktūru un formulējumu, nevajadzētu pārvērtēt tā hermeneitisko pievienoto vērtību.

100. Savukārt prasītāji pamatlietā atsaucas uz Komisijas 2021. gada ziņojumu "par to, kā piemērota Direktīva 2014/40 attiecībā uz tabakas un saistīto izstrādājumu ražošanu, noformēšanu un pārdošanu"[65]. Šajā ziņojumā Komisija norādīja, ka "bez elastības *jaunu izstrādājumu kategoriju noteikšanā* ir sarežģīti jaunieviestiem tabakas izstrādājumiem piemērot noteikumus, kas izstrādāti esošajām kategorijām, jo tie ne vienmēr atbilst jauno izstrādājumu atšķirīgajām īpašībām"[66]. Šī apgalvojuma kontekstā prasītāji apgalvo, ka Komisija ir skaidri atzinusi, ka tai nav pilnvaru veidot jaunas izstrādājumu kategorijas.

101. Jāatzīst, ka šis 2021. gada ziņojuma fragments ir neskaidrs. Tomēr apšaubu, vai prasītāju pamatlietā interpretācija ir precīza. Manuprāt, elastības trūkums, uz ko norāda Komisija, attiecas uz tās nespēju veidot jaunas kategorijas (vai apakškategorijas), attiecībā uz kurām direktīvas materiālo tiesību normu piemērošana var tikt modulēta vai pielāgota. Manuprāt, Komisijas paziņojums neattiecas uz (daudz šaurāku) jautājumu par to, vai var noteikt jaunas kategorijas Direktīvas 2014/40 7. panta 12. punkta un 11. panta 6. punkta izpratnē. Proti, citi minētā ziņojuma fragmenti liek domāt, ka Komisija ir uzskatījusi, ka atbrīvojumu atsaukšana attiecībā uz jaunieviestiem tabakas izstrādājumiem ir iespējama, un skaidri atsaucas uz karsējamiem tabakas izstrādājumiem[67].

102. Katrā ziņā neuzskatu, ka veidam, kādā Komisija saprot direktīvu, pēc šā tiesību akta pieņemšanas būtu jāpiešķir pārmērīga nozīme gadījumos, kad Tiesā tiek izskatīts jautājums par Savienības tiesību interpretāciju[68]. Tas pats *mutatis mutandis* attiecas arī uz triju dalībvalstu paziņojumiem, kuros komitoloģijas procedūras laikā dalībvalstis pauda viedokli, ka, pieņemot Deleģēto direktīvu 2022/2100, Komisija ir pārsniegusi Savienības likumdevēja deleģētās pilnvaras.

103. Tiesas sēdē prasītāji pamatlietā, iztaujāti par to, vai viņiem ir zināms kāds sagatavošanas dokuments – it īpaši tāds, kura autors būtu Padome vai Parlaments –, kas apstiprina viņu argumentāciju (piemēram, dokuments, kurā pausts viedoklis, ka atšķirībā no Komisijas priekšlikuma jaunieviestiem tabakas izstrādājumiem ir jāpiemēro īpašs vai katrā ziņā labvēlīgāks režīms), būtībā atbildēja noraidoši.

104. Tāpat mani nepārliecina arī Itālijas valdības arguments, ka, izveidojot jaunu izstrādājumu kategoriju, kurā var tikt iekļauti gan smēķēšanai paredzēti tabakas izstrādājumi, gan bezdūmu tabakas izstrādājumi, Komisija ir izveidojusi *tertium genus*, kas neatbilst Direktīvas 2014/40 sistēmai, jo tabakas izstrādājumam *obligāti* jābūt vai nu bezdūmu, vai paredzētam smēķēšanai.

105. Kā norādīts iepriekš 49. punktā, pašā direktīvā ir atsauce uz to, ka uz konkrētiem izstrādājumiem var attiekties divu vai vairāku kategoriju definīcijas, un šādā gadījumā tiek piemēroti stingrākie noteikumi. Nevienā Direktīvas 2014/40 tiesību normā nav paredzēts vispārējs beznosacījumu noteikums, ka katram konkrētas kategorijas izstrādājumam ir jāatbilst vieniem un tiem pašiem noteikumiem. Nesaskatu arī principiālus iemeslus, kādēļ jauna

65 COM(2021) 249 final.

66 7. iedaļa (mans izcēlums).

67 Skat. it īpaši ziņojuma 11. un 16. lpp.

68 Šajā ziņā skat. manus secinājumus apvienotajās lietās *Illumina and Grail*/Komisija (C-611/22 P un C-625/22 P, EU:C:2024:264, 74., 77. un 78. punkts).

izstrādājumu kategorija (šajā gadījumā – karsējamie tabakas izstrādājumi), kas izveidota tikai attiecīgo pienākumu izpildei, nevarētu ietvert gan smēķēšanai paredzētus tabakas izstrādājumus, gan noteiktus bezdūmu tabakas izstrādājumus.

106. Visbeidzot, netiek apieti arī Savienības likumdevēja pamatdokumentā paredzētie vispārējie noteikumi, jo – un tas man šķiet diezgan skaidrs – marķēšanas pienākums, kas saskaņā ar Direktīvas 2014/40 9. un 10. pantu attiecas tikai uz smēķēšanai paredzētiem tabakas izstrādājumiem, netiek piemērots karsējamiem tabakas izstrādājumiem, kas nav saistīti ar degšanas procesu.

107. Ņemot vērā iepriekš izklāstīto, secinu, ka, izveidojot jaunu izstrādājumu kategoriju (karsējamie tabakas izstrādājumi) un atsaucot šai kategorijai piešķirtos atbrīvojumus, Komisija nav pārsniegusi pilnvaras, ko tai Direktīvas 2014/40 7. panta 12. punktā un 11. panta 6. punktā deleģējis Savienības likumdevējs. Tādējādi, izskatot pirmo prejudiciālo jautājumu, nav atklājies neviens apstāklis, kas varētu ietekmēt Deleģētās direktīvas 2022/2100 spēkā esamību.

B. Par otro jautājumu

108. Ar otro jautājumu iesniedzējtiesa būtībā jautā Tiesai, vai Deleģētā direktīva 2022/2100 ir spēkā neesoša, jo Komisijai nebija tiesību secināt, ka attiecībā uz karsējamiem tabakas izstrādājumiem ir notikusi būtiska apstākļu maiņa Direktīvas 2014/40 2. panta 28. punkta, 7. panta 12. punkta un 11. panta 6. punkta izpratnē, pamatojoties uz izstrādājumu vienību ("gabalu") pārdošanas datiem. Prasītāji pamatlietā apgalvo, ka Komisijai tā vietā bija jāizmanto pārdošanas apjoms "kilogramos", kurā tiktu ņemts vērā attiecīgās tabakas daudzums.

109. Nepiekrītu prasītājiem pamatlietā.

110. Lai definētu, kas ir "būtiska apstākļu maiņa", Direktīvas 2014/40 2. panta 28. punktā ir minēts "*pārdošanas apjoma* pieaugums kādā izstrādājumu kategorijā [..], *pamatojoties uz pārdošanas datiem, kas iesniegti* saskaņā ar 5. panta 6. punktu"[69]. Tātad šajā tiesību normā nav paredzēts, kādā veidā ir jānosaka pārdošanas apjomi, bet tikai sniegta atsauce uz pārdošanas datiem, kas ražotājiem un importētājiem ir jāpaziņo dalībvalstīm. Šajā ziņā Direktīvas 2014/40 5. panta 6. punktā ir noteikts, ka "ražotāji un importētāji ik gadu [..] [paziņo] [..] pārdošanas apjomu katram zīmolam un veidam (*gabalos vai kilogramos*) katrā dalībvalstī"[70].

111. Abas iespējas (kilogramos vai gabalos) ir paredzētas arī Komisijas Īstenošanas lēmumā (ES) 2015/2186, ar ko nosaka formātu, kādā iesniedzama un publiskojama informācija par tabakas izstrādājumiem[71]. It īpaši šā lēmuma 2. panta 1. punktā ražotājiem un importētājiem ir noteikts pienākums informāciju, tostarp informāciju par pārdošanas apjomiem, iesniegt minētā lēmuma pielikumā noteiktajā formātā. Pielikuma 3. sadaļā ("Izstrādājuma informācijas iesniegšana un tās apraksts – B daļa") ir iekļauta pozīcija "Izstrādājuma_pārdošanas_apjoms", kas ir formulēts šādi: "Informācija par izstrādājuma gada pārdošanas apjomu katrā dalībvalstī, kas jāziņo katru gadu, norādot *izstrādājuma vienības* vai *neiesaiņotas tabakas kilogramus*"[72].

[69] Mans izcēlums.

[70] Mans izcēlums.

[71] 2015. gada 25. novembra lēmums (OV 2015, L 312, 5. lpp.).

[72] Mans izcēlums.

112. Manā izpratnē prasītāji pamatlietā aizvadītajos gados paši ir ziņojuši par karsējamās tabakas izstrādājumu pārdošanas apjomiem, rēķinot uz vienu tabakas izstrādājuma vienību, kā tas ir lielākās daļas Savienībā tirgoto tabakas izstrādājumu gadījumā [73].

113. Piemērojamajos noteikumos nekur nav paredzēts, ka Komisijai dati par vienībām būtu jāpārveido datos par svaru. Šajā ziņā nozīmīgs šķiet arī tas – kā to uzsver Īrija –, ka Direktīvas 2014/40 2. panta 28. punktā Komisijai ir noteikts pienākums pārbaudīt, vai "*izstrādājumu kategorijas* pārdošanas apjoms mazumtirdzniecības līmenī [nepārsniedz] 2,5 % no *kopējās tabakas izstrādājumu pārdošanas* Savienības līmenī". No tā izriet, ka galvenie dati, kas Komisijai šajā kontekstā ir jāpārbauda – pēc Savienības likumdevēja domām – ir dati par pārdoto izstrādājumu vienībām, nevis par šajos izstrādājumos izmantoto tabakas daudzumu.

114. Šāda pieeja, manuprāt, atbilst vienam no galvenajiem direktīvas mērķiem: samazināt tabakas izstrādājumu lietošanu jauniešu vidū, it īpaši atturot viņus no lietošanas uzsākšanas. Nevajadzētu aizmirst, kā norādīts iepriekš, ka Savienības likumdevējs ir uzskatījis, ka tabakas izstrādājumi Direktīvas 2014/40 izpratnē ir visi izstrādājumi, kas "kaut vai daļēji sastāv no tabakas", un ka "visi tabakas izstrādājumi var izraisīt nāvi, saslimstību un invaliditāti" [74].

115. Tādēļ secinu, ka Komisija nav pieļāvusi kļūdu, iespējamo būtisko apstākļu maiņu attiecībā uz karsējamajiem tabakas izstrādājumiem novērtējot, pamatojoties uz pārdoto izstrādājumu vienībām. Tādējādi, arī izskatot otro prejudiciālo jautājumu, nav atklājies neviens apstāklis, kas varētu ietekmēt Deleģētās direktīvas 2022/2100 spēkā esamību.

V. Secinājumi

116. Ņemot vērā iepriekš izklāstīto, izskatot *High Court* (Īrija) uzdotos jautājumus, nav atklājies neviens apstāklis, kas varētu ietekmēt Komisijas Deleģētās direktīvas (ES) 2022/2100 (2022. gada 29. jūnijs), ar ko attiecībā uz atsevišķu karsējamajiem tabakas izstrādājumiem piešķirtu atbrīvojumu atsaukšanu groza Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvu 2014/40/ES, spēkā esamību.

[73] Saprotu, ka būtībā tikai dati par tinamās tabakas, pīpju un košļājamās tabakas pārdošanas apjomiem tiek sniegti, pamatojoties uz svaru.

[74] Direktīvas 2014/40 2. panta 4. punkts un 34. apsvērums.