Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL NICHOLAS EMILIOU
prezentate la 30 ianuarie 2025[1]

Cauza C-759/23

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

[cerere de decizie preliminară formulată de High Court (Înalta Curte, Irlanda)]

„Trimitere preliminară – Piața internă – Sănătate publică – Directiva 2014/40/UE – Fabricarea, prezentarea și vânzarea produselor din tutun și a produselor conexe – Articolele 7 și 12 – Validitatea Directivei delegate (UE) 2022/2100 – Articolul 290 alineatul (1) TFUE – Competențe delegate ale Comisiei Europene – Elemente esențiale – Noi produse din tutun – Produse din tutun încălzit – Ingrediente – Etichetare”

I. Introducere

1. Prezenta cauză privește interpretarea anumitor dispoziții ale Directivei 2014/40/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 3 aprilie 2014 privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre în ceea ce privește fabricarea, prezentarea și vânzarea produselor din tutun și a produselor conexe și de abrogare a Directivei 2001/37/CE[2].

2. Directiva 2014/40 urmărește să îmbunătățească funcționarea pieței interne pentru aceste produse, asigurând în același timp un nivel ridicat de protecție a sănătății publice, în special pentru tineri. În acest scop, directiva prevede printre altele că (i) statele membre interzic introducerea pe piață a produselor din tutun cu o aromă caracteristică (în continuare,

[1] Limba originală: engleza.
[2] JO 2014, L 127, p. 1.

„interzicerea aromei”) și (ii) fiecare pachet unitar și orice ambalaj exterior de produse din tutun trebuie să poarte anumite avertismente de sănătate și mesaje de informare (în continuare, „obligația de etichetare”) (în continuare, împreună, „obligațiile în cauză”).

3. În același timp, directiva prevede de asemenea anumite *exceptări* de la obligațiile în cauză, în special pentru produsele din tutun care sunt consumate în principal de consumatori mai în vârstă și de grupuri mici de populație. Cu toate acestea, directiva autorizează de asemenea Comisia Europeană să adopte *acte delegate* în vederea retragerii exceptărilor în cauză pentru o anumită categorie de produse (denumită în continuare „retragerea exceptărilor”) în cazul unei modificări substanțiale a circumstanțelor, adică în cazul unei creșteri semnificative fie a volumului de vânzări pentru acea categorie de produse, fie a nivelului prevalenței utilizării de către consumatorii tineri.

4. Prezenta cauză ridică problema dacă Comisia avea în mod valabil posibilitatea ca, prin intermediul Directivei delegate (UE) 2022/2100 [3], să retragă exceptările cu privire la o categorie de produse nou creată, și anume produsele din tutun încălzit. Pentru a răspunde la această întrebare, trebuie să se verifice dacă, procedând astfel, Comisia a depășit competențele care i-au fost delegate de legiuitorul Uniunii prin Directiva 2014/40.

5. Aceasta este, desigur, o chestiune de importanță constituțională, întrucât principiul echilibrului instituțional, o caracteristică esențială a structurii instituționale a Uniunii Europene, presupune ca fiecare dintre instituții să își exercite competențele cu respectarea competențelor celorlalte [4]. Astfel, este important ca, atunci când apar îndoieli precum cele exprimate de instanța de trimitere, Curtea să poată verifica dacă, în exercitarea competențelor care i-au fost delegate în temeiul articolului 290 TFUE, Comisia a respectat limitele delegării de competențe, astfel cum sunt „definite în mod expres” în actul de bază [5].

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii Europene

1. Directiva 2014/40

6. Considerentele (8), (15), (19), (22)-(24), (26), (34), (35), (51) și (52) ale Directivei 2014/40 au următorul cuprins:

„(8) În conformitate cu articolul 114 alineatul (3) [TFUE], un nivel înalt de protecție a sănătății ar trebui să constituie baza unei propuneri legislative […]. Produsele din tutun nu sunt mărfuri obișnuite și, având în vedere efectele deosebit de dăunătoare ale tutunului asupra sănătății umane, protejarea sănătății ar trebui să aibă o importanță mare, în special pentru a reduce prevalența fumatului în rândul tinerilor.

[…]

[3] Directiva delegată din 29 iunie 2022 de modificare a Directivei 2014/40 în ceea ce privește retragerea anumitor exceptări care vizează produsele din tutun încălzit (JO 2022, L 283, p. 4).

[4] A se vedea de exemplu Hotărârea din 22 noiembrie 2022, Comisia/Consiliul (Aderarea la Actul de la Geneva) (C-24/20, EU:C:2022:911, punctul 83).

[5] A se vedea de exemplu Hotărârea din 26 iulie 2017, Republica Cehă/Comisia (C-696/15 P, EU:C:2017:595, punctele 49 și 51).

(15) Lipsa unei abordări armonizate privind reglementarea ingredientelor produselor din tutun afectează buna funcționare a pieței interne și are un impact negativ asupra liberei circulații a mărfurilor în Uniune. […] Fără armonizare, obstacolele din calea bunei funcționări a pieței interne sunt de așteptat să crească în următorii ani, ținând seama de punerea în aplicare în Uniune a [Convenției-cadru pentru controlul tutunului (CCCT) a Organizației Mondiale a Comerțului] și a orientărilor sale relevante [6] și având în vedere experiența dobândită în alte jurisdicții din afara Uniunii. Orientările CCCT referitoare la reglementarea conținutului produselor din tutun și la reglementarea publicării ingredientelor produselor din tutun recomandă în special eliminarea ingredientelor care sporesc acceptabilitatea, creează impresia că produsele din tutun conferă beneficii pentru sănătate, sunt asociate cu energia și vitalitatea sau au proprietăți colorante.

[…]

(19) Ținând seama de faptul că directiva vizează tinerii, produsele din tutun altele decât țigaretele și tutunul de rulat ar trebui să fie exceptate de la anumite cerințe privind ingredientele atât timp cât nu există o modificare substanțială a circumstanțelor în materie de volum de vânzări sau de modele de consum în cazul tinerilor.

[…]

(22) Există încă diferențe între dispozițiile naționale privind etichetarea produselor din tutun […]

(23) Astfel de diferențe pot constitui o barieră în calea comerțului și pot împiedica buna funcționare a pieței interne a produselor din tutun și, prin urmare, ar trebui să fie eliminate. […]

(24) Adaptarea dispozițiilor referitoare la etichetare este, de asemenea, necesară pentru alinierea reglementărilor care se aplică la nivelul Uniunii la evoluțiile internaționale. De exemplu, orientările CCCT privind ambalarea și etichetarea produselor din tutun recomandă avertismente ilustrate de dimensiuni mari pe ambele fețe principale, informații obligatorii referitoare la renunțare și reguli stricte referitoare la informațiile înșelătoare.

[…]

(26) În cazul produselor din tutun pentru fumat, altele decât țigarete și produse din tutun de rulat, care sunt consumate în principal de către consumatori mai în vârstă și de grupuri mici de populație, ar trebui să fie posibil să existe în continuare o exceptare de la anumite cerințe de etichetare, în măsura în care nu există o modificare substanțială a circumstanțelor în materie de volume de vânzări sau de modele de consum în cazul tinerilor. […]

[…]

(34) Toate produsele din tutun au potențialul de a cauza mortalitate, morbiditate și handicap. […] Astfel, este important să se monitorizeze evoluțiile în ceea ce privește noile produse din tutun. […]

[6] Orientările privind punerea în aplicare a Convenției-cadru a OMS pentru controlul tutunului, articolul 5.3 și articolele 8-14.

(35) Pentru a asigura condiții de concurență echitabile, noile produse din tutun, care sunt produse din tutun în sensul prezentei directive, ar trebui să respecte cerințele din prezenta directivă.

[…]

(51) Pentru a garanta că prezenta directivă este pe deplin operațională și pentru a o adapta la progresele tehnice și la evoluțiile științifice și ale contextului internațional în materie de fabricare, consum și reglementare a produselor din tutun, competența de a adopta acte în conformitate cu articolul 290 din TFUE ar trebui delegată Comisiei în ceea ce privește […] retragerea anumitor exceptări aplicate produselor din tutun altele decât țigaretele și tutunul de rulat […]

(52) Comisia ar trebui să monitorizeze evoluțiile în ceea ce privește punerea în aplicare și impactul prezentei directive și să transmită un raport până la 21 mai 2021 și, ulterior, atunci când este cazul, pentru a evalua dacă sunt sau nu necesare modificări la prezenta directivă. Raportul ar trebui să includă informații privind […] evoluțiile pieței noilor produse din tutun, evoluțiile pieței care semnifică o modificare substanțială a circumstanțelor […]”

7. Articolul 2 din Directiva 2014/40 conține următoarele definiții:

„4. «produse din tutun» înseamnă produse care pot fi consumate și care constau, chiar și parțial, în tutun, indiferent dacă este sau nu modificat genetic;

5. «produs din tutun care nu arde» înseamnă un produs din tutun care nu implică un proces de combustie, inclusiv tutunul pentru mestecat, tutunul pentru uz nazal și tutunul pentru uz oral;

[…]

9. «produse din tutun pentru fumat» înseamnă produse din tutun altele decât produsele din tutun care nu arde;

[…]

14. «nou produs din tutun» înseamnă un produs din tutun care:

(a) nu se încadrează în niciuna dintre următoarele categorii: țigarete, tutun de rulat, tutun de pipă, tutun pentru narghilea, trabuc, țigări de foi, tutun de mestecat, tutun pentru uz nazal sau tutun pentru uz oral și

(b) este introdus pe piață după 19 mai 2014;

[…]

28. «modificare substanțială a circumstanțelor» înseamnă o creștere a volumului vânzărilor pe categorii de produse de cel puțin 10 % în cel puțin cinci state membre, pe baza datelor de vânzări transmise în conformitate cu articolul 5 alineatul (6), sau o creștere a nivelului prevalenței utilizării în grupul de consumatori cu vârsta mai mică de 25 de ani cu cel puțin cinci puncte procentuale în cel puțin cinci state membre pentru respectiva categorie de produse pe baza raportului special Eurobarometru 385 din mai 2012 sau pe baza unor studii

de prevalență echivalente; în orice caz, se consideră că nu a avut loc o modificare substanțială a circumstanțelor dacă volumul de vânzări al categoriei de produse la nivelul vânzării cu amănuntul nu depășește [2,5] % din volumul total al vânzărilor de produse din tutun de la nivelul Uniunii;”

8. Articolul 5 alineatul (6) din Directiva 2014/40, referitor la raportarea cu privire la ingrediente și emisii, prevede:

„(6) Statele membre solicită producătorilor și importatorilor să transmită studiile interne și externe de care dispun cu privire la cercetarea pieței și preferințele diverselor grupuri de consumatori, incluzând tinerii și fumătorii curenți, referitoare la ingrediente și emisii, precum și rezumatele oricăror studii de piață pe care le realizează atunci când lansează produse noi. De asemenea, statele membre solicită producătorilor și importatorilor să raporteze volumul anual al vânzărilor per marcă și tip, raportate în număr de țigarete sau de kilograme, precum și per stat membru, începând cu 1 ianuarie 2015. Statele membre furnizează orice alte date de care dispun privind volumul vânzărilor.”

9. Articolul 7 din Directiva 2014/40, intitulat „Reglementarea ingredientelor”, înainte de a fi modificat prin Directiva delegată 2022/2100, prevedea:

„(1) Statele membre interzic introducerea pe piață a produselor din tutun cu o aromă caracteristică.

[…]

(7) Statele membre interzic introducerea pe piață a produselor din tutun care conțin arome în oricare dintre componentele lor, cum ar fi filtrele, hârtiile, ambalajele, capsulele sau orice caracteristică tehnică care permite modificarea mirosului sau a gustului produselor din tutun respective sau modificarea intensității arderii. […]

[…]

(12) Produsele din tutun altele decât țigaretele și tutunul de rulat sunt exceptate de la interdicțiile menționate la alineatele (1) și (7). Comisia adoptă acte delegate în conformitate cu articolul 27 pentru a retrage respectiva exceptare pentru o anumită categorie de produse, în cazul în care există o modificare substanțială a circumstanțelor, stabilită într-un raport al Comisiei.

[…]”

10. Articolele 9 și 10 din Directiva 2014/40 prevăd „avertismente generale și mesaje de informare în cazul produselor din tutun pentru fumat” și, respectiv, „avertismente[…] de sănătate combinate în cazul produselor din tutun pentru fumat” pe care trebuie să le poarte pachetele unitare și ambalajele exterioare ale tutunului.

11. Articolul 11 din Directiva 2014/40 (intitulat „Etichetarea produselor din tutun pentru fumat, altele decât țigaretele, tutunul de rulat și tutunul pentru narghilea”), înainte de a fi modificat prin Directiva delegată 2022/2100, prevedea:

„(1) Statele membre pot excepta produsele din tutun pentru fumat, altele decât țigaretele, tutunul de rulat și tutunul pentru narghilea, de la obligațiile de a purta mesajul de informare

menționat la articolul 9 alineatul (2) și avertismentele de sănătate combinate menționate la articolul 10. […]

[…]

(6) Comisia adoptă acte delegate în conformitate cu articolul 27 în vederea retragerii posibilității de a acorda exceptări pentru orice categorie anume de produse menționată la alineatul (1), în cazul în care există o modificare substanțială a circumstanțelor, stabilită într-un raport al Comisiei pentru categoria de produse în cauză."

12. Articolul 19 (intitulat „Notificarea noilor produse din tutun") din Directiva 2014/40 prevede:

„(1) Statele membre solicită producătorilor și importatorilor de noi produse din tutun să notifice autorităților competente ale statelor membre orice astfel de nou produs din tutun pe care intenționează să îl introducă pe piețele naționale. […]

[…]

(2) […] statele membre pun la dispoziția Comisiei toate informațiile primite în temeiul prezentului articol.

(3) Statele membre pot să introducă un sistem pentru autorizarea noilor produse din tutun. […]

(4) Noile produse din tutun introduse pe piață respectă cerințele stabilite în prezenta directivă. Determinarea dispozițiilor din prezenta directivă care sunt aplicabile în cazul noilor produse din tutun se face în funcție de încadrarea produselor respective la definiția produsului din tutun care nu arde sau la definiția produsului din tutun pentru fumat."

13. Articolul 28 (intitulat „Raportul") din Directiva 2014/40 prevede:

„(1) În termen de cel mult cinci ani de la 20 mai 2016 și, ulterior, ori de câte ori este necesar, Comisia transmite Parlamentului European, Consiliului, Comitetului Economic și Social European și Comitetului Regiunilor un raport privind aplicarea prezentei directive.

[…]

(2) În raport, Comisia indică, în special, elementele directivei care ar trebui revizuite sau adaptate ținând seama de evoluțiile științifice și tehnice, inclusiv dezvoltarea reglementărilor și standardelor convenite la nivel internațional privind produsele din tutun și produsele conexe. Comisia acordă o atenție specială:

[…]

(c) evoluțiilor pieței care constituie o modificare substanțială a circumstanțelor;

[…]

(3) Raportul este urmat de propuneri de modificare a prezentei directive pe care Comisia le consideră necesare în vederea adaptării ei – în măsura în care sunt necesare pentru buna funcționare a pieței interne – la evoluțiile survenite în domeniul produselor din tutun și al

produselor conexe, precum și pentru a ține seama de noile evoluții bazate pe date științifice și pe evoluțiile din domeniul standardelor pentru produse din tutun și produse conexe convenite la nivel internațional.”

2. Directiva delegată 2022/2100

14. Articolul 1 din Directiva delegată 2022/2100 modifică articolul 7 alineatul (12) și articolul 11 din Directiva 2014/40 după cum urmează.

15. În ceea ce privește articolul 7 alineatul (12) din Directiva 2014/40, „produsele din tutun încălzit” au fost adăugate pe lista categoriilor (și anume țigaretele și tutunul de rulat) care, în temeiul primului paragraf al acestei dispoziții, nu sunt exceptate de la interdicțiile prevăzute la alineatele (1) și (7) ale articolului 7. În plus, la această dispoziție a fost adăugat un al doilea paragraf, potrivit căruia:

„În sensul primului paragraf, «produs din tutun încălzit» înseamnă un produs nou din tutun care este încălzit pentru a produce o emisie care conține nicotină și alte substanțe chimice, care este apoi inhalată de utilizator(i) și care, în funcție de caracteristicile sale, este un produs din tutun care nu arde sau un produs din tutun pentru fumat.”

16. Pe de altă parte, articolul 11 a fost modificat în două privințe. În primul rând, titlul dispoziției a fost înlocuit cu următorul text: „Etichetarea produselor din tutun pentru fumat, altele decât țigaretele, tutunul de rulat, tutunul pentru narghilea și produsele din tutun încălzit”. În al doilea rând, la primul paragraf al alineatului (1) din acesta, „produsele din tutun încălzit, astfel cum sunt definite la articolul 7 alineatul (12) al doilea paragraf” au fost adăugate pe lista categoriilor (și anume țigaretele, tutunul de rulat și tutunul pentru narghilea) care nu pot fi exceptate de la obligațiile de a purta mesajul de informare și avertismentele prevăzute la articolul 9 alineatul (2) și la articolul 10 din directiva menționată.

B. Dreptul irlandez

17. Irlanda a transpus Directiva delegată 2022/2100 prin European Union (Manufacture, Presentation and Sale of Tobacco and Related Products) (Amendment) Regulations 2023 [Regulamentul din 2023 privind Uniunea Europeană (referitor la fabricarea, prezentarea și vânzarea produselor din tutun și a produselor conexe) (modificare)] (denumit în continuare „Regulamentul din 2023”).

III. Situația de fapt, procedura națională și întrebările preliminare

18. În luna ianuarie 2023, PJ Carroll & Company Limited, Nicoventures Trading Limited, Philip Morris Limited, Philip Morris Products SA și Philip Morris Manufacturing & Technology Bologna SpA (denumite în continuare, împreună, „reclamantele din litigiul principal”) au sesizat High Court (Înalta Curte, Irlanda) solicitând printre altele pronunțarea unei hotărâri prin care să se constate că Regulamentul din 2023 care transpune Directiva delegată 2022/2100 în dreptul irlandez este lipsit de validitate. Reclamantele au considerat că Directiva delegată 2022/2100 era lipsită de validitate întrucât Comisia își depășise competențele care îi fuseseră delegate în temeiul Directivei 2014/40. Mai precis, acestea susțin că Comisia nu era abilitată să creeze o nouă categorie de produse dintre cele care se încadrează în definiția „noilor produse din tutun” și că

nu putea retrage exceptările cu privire la această nouă categorie de produse. În opinia lor, dispozițiile Directivei 2014/40 care autorizează Comisia să procedeze astfel nu se aplică noilor produse din tutun.

19. Având îndoieli cu privire la interpretarea corectă a dispozițiilor pertinente ale dreptului Uniunii, High Court (Înalta Curte) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) [Directiva delegată 2022/2100] este lipsită de validitate întrucât depășește competențele conferite prin articolul 7 alineatul (12) și prin articolul 11 alineatul (6) din Directiva [2014/40], citite în lumina articolului 290 TFUE și ținând seama de articolul 2 punctul 14 și de articolele 19 și 28 din Directiva [2014/40]?

2) [Directiva delegată 2022/2100] este lipsită de validitate întrucât Comisia nu avea dreptul să concluzioneze că există o modificare substanțială a circumstanțelor în sensul articolului 7 alineatul (12) și/sau al articolului 11 alineatul (6) și/sau al articolului 2 punctul 28 din Directiva [2014/40/]?”

20. Reclamantele din litigiul principal, Irlanda, guvernele francez și italian, precum și Comisia au depus observații scrise. Aceste părți au prezentat de asemenea observații orale în ședința de audiere a pledoariilor care a avut loc la 28 noiembrie 2024.

IV. Analiză

21. Prin intermediul celor două întrebări, instanța de trimitere solicită Curții să se pronunțe cu privire la validitatea Directivei delegate 2022/2100, prin care se retrag exceptările privind interzicerea aromelor și obligația de etichetare (denumite în continuare „exceptările”) pentru produsele din tutun încălzit, o nouă categorie de produse creată de Comisie.

22. Instanța de trimitere ridică două probleme în această privință. Prima problemă este de natură instituțională și materială: prin directiva delegată, Comisia și-a depășit competențele care i-au fost delegate în temeiul actului de bază? A doua este mai degrabă de natură procedurală și factuală: a fost îndeplinită condiția referitoare la o „modificare substanțială a circumstanțelor”?

23. Din motive de claritate, subliniem de la bun început că este cert că produsele din tutun încălzit constituie „noi produse din tutun” în sensul Directivei 2014/40. Astfel, acestea nu se încadrează în niciuna dintre categoriile specifice definite la articolul 2 și au fost introduse pe piață pentru prima dată după 19 mai 2014.

24. Este de asemenea evident că în principiu dispozițiile acestei directive care au legătură cu *obligațiile în cauză* se aplică noilor produse din tutun. Astfel, în temeiul articolului 7 alineatul (1) din Directiva 2014/40, interzicerea aromei se aplică „produselor din tutun”, ceea ce include în mod evident noile produse din tutun. În mod similar, potrivit articolului 9 alineatul (2) și articolului 10 din Directiva 2014/40, obligațiile de etichetare se aplică „produselor din tutun pentru fumat”, care includ și noile produse din tutun, dacă acestea sunt produse pentru fumat.

25. În aceeași ordine de idei, noile produse din tutun erau (sau puteau fi) *exceptate* de la obligațiile în cauză, în măsura în care acestea sunt „produse din tutun altele decât țigaretele și tutunul de rulat” [în temeiul articolului 7 alineatul (12) din Directiva 2014/40] și, dacă sunt pentru fumat, și „produsele din tutun pentru fumat, altele decât țigaretele, tutunul de rulat și tutunul pentru narghilea” [în temeiul articolului 11 alineatul (1) din Directiva 2014/40].

26. Ceea ce se contestă este în esență competența Comisiei de a retrage, prin intermediul unui act delegat, exceptările privind noile produse din tutun.

A. Prima întrebare

27. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă, prin crearea unei noi categorii de produse (produsele din tutun încălzit) și prin retragerea exceptărilor pentru această categorie, Comisia a depășit competențele care i-au fost delegate de legiuitorul Uniunii la articolul 7 alineatul (12) și la articolul 11 alineatul (6) din Directiva 2014/40.

28. Reclamantele din litigiul principal și guvernul italian susțin că, prin Directiva delegată 2022/2100, Comisia a depășit delegarea de competențe prevăzută de Directiva 2014/40 și a modificat anumite elemente esențiale ale acesteia. În schimb, Irlanda, guvernul francez și Comisia susțin teza contrară, argumentând că dispozițiile referitoare la retragerea exceptărilor se aplică și noilor produse din tutun.

29. În secțiunile următoare, vom explica de ce, în pofida faptului că argumentele invocate de reclamantele din litigiul principal și de guvernul italian nu sunt total lipsite de temei, suntem totuși obligați să concluzionăm că, prin adoptarea Directivei delegate 2022/2100, Comisia nu a depășit competențele care i-au fost delegate de legiuitorul Uniunii.

1. Articolul 290 alineatul (1) TFUE și „elementele esențiale” ale actului de bază

30. De la bun început, subliniem că, în prezenta procedură, părțile care au prezentat observații au dezbătut pe larg aspectul dacă Directiva delegată 2022/2100 a modificat sau nu anumite „elemente esențiale” ale actului de bază (Directiva 2014/40) în sensul articolului 290 alineatul (1) TFUE. Acest articol prevede:

„Un act legislativ poate delega Comisiei competența de a adopta acte fără caracter legislativ și cu domeniu de aplicare general, care completează sau modifică anumite elemente neesențiale ale actului legislativ.

Actele legislative definesc în mod expres obiectivele, conținutul, domeniul de aplicare și durata delegării de competențe. Elementele esențiale ale unui anumit domeniu sunt rezervate actului legislativ și nu pot face, prin urmare, obiectul delegării de competențe.”

31. Potrivit unei jurisprudențe constante, „elementele esențiale” ale unui act legislativ, în sensul articolului 290 alineatul (1) TFUE, sunt cele a căror adoptare „necesită efectuarea unor *alegeri politice* care se numără printre sarcinile proprii legiuitorului Uniunii”[7]. Acestei noțiuni nu i se poate atribui un domeniu de aplicare excesiv de larg, din moment ce trebuie rezervat

[7] A se vedea de exemplu Hotărârea din 11 mai 2017, Dyson/Comisia (C-44/16 P, EU:C:2017:357, punctul 61 și jurisprudența citată). Sublinierea noastră.

„dispozițiilor care au ca obiect să dea o formă concretă orientărilor fundamentale ale politicii [Uniunii în cauză]”[8]. Aceasta este situația în special atunci când elementul în discuție „implică o evaluare a intereselor divergente în cauză, pe baza unor aprecieri multiple, sau [atunci când] permite ingerințe atât de importante în drepturile fundamentale ale persoanelor vizate încât devine necesară intervenția legiuitorului Uniunii”[9].

32. Având în vedere cele de mai sus, considerăm că Directiva delegată 2022/2100 *nu* modifică niciun element esențial al Directivei 2014/40.

33. În ceea ce privește dispozițiile relevante în speță, în opinia noastră, există trei alegeri politice esențiale făcute de legiuitorul Uniunii[10]. *Primo*, în principiu ingredientele aromatice ar trebui să fie eliminate din produse[11], iar pachetele unitare, precum și ambalajele exterioare ale produselor ar trebui să poarte avertismente de sănătate și mesaje de informare[12]. *Secundo*, anumite exceptări de la aceste obligații ar trebui (sau pot fi) acordate pentru produsele care sunt „consumate în principal de către consumatori mai în vârstă și de grupuri mici de populație”[13]. *Tertio*, aceste exceptări ar trebui retrase atunci când există o „modificare substanțială a circumstanțelor” în materie de volume de vânzări sau de modele de consum în cazul tinerilor[14].

34. Considerăm că niciuna dintre aceste alegeri esențiale nu este afectată de Directiva delegată 2022/2100, care constituie o simplă punere în aplicare a acestor alegeri în ceea ce privește un nou tip de produs. Decizia de retragere a exceptărilor este, în realitate, un exercițiu mai degrabă tehnic în care Comisia dispune de o putere de apreciere de natură tehnică limitată pentru a verifica dacă sunt îndeplinite condițiile de retragere (prevăzute la articolul 2 punctul 28 din Directiva 2014/40) și nu dispune de nicio putere de apreciere în materie de politici [în temeiul articolului 7 alineatul (12) și al articolului 11 alineatul (6) din Directiva 2014/40[15]] în ceea ce privește retragerea sau nu a exceptărilor[16].

35. În plus, nici argumentul potrivit căruia modul în care noile produse din tutun ar trebui să fie reglementate de Directiva 2014/40 necesită alegeri politice majore nu este mai convingător[17]. Astfel, legiuitorul Uniunii (i) a considerat deja că „toate produsele din tutun au potențialul de a cauza mortalitate, morbiditate și handicap [și, p]rin urmare, fabricarea, distribuția și consumul lor ar trebui să fie reglementate” [considerentul (34) al Directivei 2014/40], (ii) a clarificat faptul că „noile produse din tutun […] sunt produse din tutun în sensul prezentei directive” [considerentul (35) al acesteia] și (iii) a decis că noile produse din tutun „ar trebui să respecte cerințele [Directivei 2014/40]” [același considerent (35) al acesteia].

8 A se vedea Hotărârea din 27 octombrie 1992, Germania/Comisia (C-240/90, EU:C:1992:408, punctul 37).

9 A se vedea în special Hotărârea din 26 iulie 2017, Republica Cehă/Comisia (C-696/15 P, EU:C:2017:595, punctul 78).

10 A se vedea în același sens Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza Philip Morris Brands ș.a. (C-547/14, EU:C:2015:853, punctele 253 și 254).

11 A se vedea în special considerentul (15) al Directivei 2014/40.

12 Considerentele (22)-(25) ale Directivei 2014/40.

13 Considerentele (19) și (26) ale Directivei 2014/40.

14 *Ibidem*. A se vedea și considerentele (51) și (52) ale Directivei 2014/40.

15 În special, ambele dispoziții prevăd că Comisia „*adoptă* acte delegate […] în cazul în care există o modificare substanțială a circumstanțelor” (sublinierea noastră).

16 Cu privire la distincția dintre puterea de apreciere de natură tehnică și puterea de apreciere în materie de politici, a se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza BCE/Crédit lyonnais (C-389/21 P, EU:C:2022:844, punctele 47-53).

17 În acest context, dorim să subliniem că, mai sus, am utilizat expresiile alegeri politice „esențiale” sau „majore” întrucât reiese din jurisprudența menționată la punctul 31 de mai sus că articolul 290 alineatul (1) TFUE nu se opune delegării de către legiuitorul Uniunii a unor competențe care, pentru exercitarea lor, impun Comisiei să facă anumite alegeri discreționare (strict încadrate). A se vedea în acest sens Hotărârea din 26 iulie 2017, Republica Cehă/Comisia (C-696/15 P, EU:C:2017:595, punctul 52).

36. Prin urmare, este clar că Comisia nu și-a depășit competențele delegate prin modificarea unui element esențial al actului de bază, cu încălcarea articolului 290 alineatul (1) TFUE. În continuare, vom analiza dacă, la adoptarea Directivei delegate 2022/2100, Comisia a respectat „obiectivele, conținutul, domeniul de aplicare și durata delegării de competențe” prevăzute la articolul 7 alineatul (12) și la articolul 11 alineatul (6) din Directiva 2014/40. Astfel, pe lângă aspectul dacă directiva delegată respectă limitele prevăzute la articolul 290 alineatul (1) TFUE (care se aplică tuturor actelor delegate), se ridică de asemenea problema dacă aceasta respectă limitele stabilite de legiuitorul Uniunii în dispozițiile relevante ale Directivei 2014/40.

37. În acest scop, vom examina în continuare sensul și domeniul de aplicare ale articolului 7 alineatul (12) și ale articolului 11 alineatul (6) din Directiva 2014/40. Trebuie să afirmăm – nu este o sarcină tocmai ușoară. Astfel, formularea anumitor dispoziții ale Directivei 2014/40 este într-o anumită măsură ambiguă și, indiferent de abordarea interpretativă adoptată în privința acestor dispoziții, interacțiunea lor nu este întotdeauna clară.

38. În secțiunile următoare, vom explica de ce considerăm că, în ansamblu, argumentele care confirmă competența Comisiei de a retrage exceptările în discuție pentru noile produse din tutun sunt mai convingătoare decât cele care o contestă.

2. Interpretarea literală a articolului 7 alineatul (12) și a articolului 11 alineatul (6)

39. Considerăm logic să începem analiza noastră cu examinarea formulării articolului 7 alineatul (12) și a articolului 11 alineatul (6) din Directiva 2014/40.

40. Amintim că articolul 7 alineatul (12) din Directiva 2014/40 prevede că „[p]rodusele din tutun altele decât țigaretele și tutunul de rulat sunt exceptate de la interdicțiile menționate la alineatele (1) și (7)” și că „Comisia adoptă acte delegate […] pentru a retrage respectiva exceptare pentru o anumită categorie de produse, în cazul în care există o modificare substanțială a circumstanțelor […]”. De asemenea, articolul 11 alineatul (6) din Directiva 2014/40 prevede că „Comisia adoptă acte delegate […] în vederea retragerii posibilității de a acorda exceptări pentru orice categorie anume de produse menționată la alineatul (1), în cazul în care există o modificare substanțială a circumstanțelor […]”.

41. Două elemente textuale par să aibă o importanță deosebită în acest context.

42. În primul rând, cele două dispoziții stabilesc o legătură clară între categoriile de produse care *beneficiază* (sau pot beneficia) de exceptări și cele pentru care exceptările pot fi *retrase*. Legătura de la articolul 7 alineatul (12) din Directiva 2014/40 este structurală: același alineat al acestei dispoziții (i) prevede o exceptare și (ii) introduce posibilitatea retragerii acestei exceptări. Legătura de la articolul 11 alineatul (6) din Directiva 2014/40 este și mai explicită, fiind realizată printr-o *trimitere* la categoriile de produse vizate (aceleași categorii pentru exceptare și pentru retragerea exceptării). În opinia noastră, existența acestei legături este un element care, în mod evident, confirmă interpretarea acestor dispoziții invocată de Irlanda, de guvernul francez și de Comisie.

43. În al doilea rând, ambele dispoziții se referă la o „*anumită* categorie de produse”[18]. Reclamantele din litigiul principal și guvernul italian susțin că această expresie trebuie să fie înțeleasă ca referindu-se la produsele din tutun care aparțin diverselor categorii definite la

[18] Sublinierea noastră.

articolul 2 din Directiva 2014/40. Acestea susțin că, prin urmare, Comisia nu este abilitată să creeze noi categorii de produse din tutun, izolând o grupă de produse (în speță produsele din tutun încălzit) de cele care se încadrează în definiția „noilor produse din tutun”.

44. Considerăm că argumentele în cauză nu sunt convingătoare.

45. Termenul „anumită” nu este definit în Directiva 2014/40. Cu toate acestea, având în vedere economia generală a directivei, considerăm că este rezonabil ca acesta să fie înțeles ca un sinonim al termenilor „anume”, „specifică” sau „determinată” [19]. În esență, cele două dispoziții trebuie să fie înțelese, în opinia noastră, în sensul că orice retragere a exceptărilor ar trebui să se refere numai categoria de produse în privința cărora a intervenit o modificare semnificativă a circumstanțelor. Retragerea nu se poate extinde la alte produse, similare sau conexe. Retragerea exceptărilor este, astfel cum s-a explicat, un exercițiu mai degrabă mecanic în care Comisia dispune de o marjă de manevră limitată.

46. Nu vedem niciun element textual sau contextual în Directiva 2014/40 care să sugereze că termenul „anumită” ar trebui interpretat ca însemnând „preexistent” sau „deja definit”. Acest lucru nu rezultă nici din sensul obișnuit al acestui termen.

47. În aceeași ordine de idei, nu găsim nicăieri în directivă vreo indicație în sensul că sintagma „categorie de produse” care figurează la articolul 7 alineatul (12) și la articolul 11 alineatul (6) din Directiva 2014/40 se referă la cele definite la articolul 2 din aceasta.

48. În această privință, nu trebuie să se piardă din vedere faptul că, pentru a defini mai întâi produsele care intră în domeniul său de aplicare, dar și pentru a determina ce seturi de norme se aplică produselor respective, Directiva 2014/40 utilizează diferite definiții pentru a clasifica produsele în cauză. Astfel, produsele în cauză sunt clasificate în diferite grupe, subgrupe și categorii. Cu unele simplificări, acestea sunt următoarele: (i) directiva se aplică „produselor din tutun” și anumitor produse conexe (și anume altele decât cele din tutun) [20]; (ii) produsele din tutun pot fi împărțite în „produse din tutun care nu arde” și „produse din tutun pentru fumat”; (iii) produsele din tutun care aparțin acestor două grupe se împart ulterior în categorii specifice și (iv) produsele care nu se încadrează în categoriile specifice existente și care intră pe piață după data transpunerii directivei sunt considerate „noi produse din tutun” [21].

49. Complexitatea acestui sistem este amplificată de două elemente suplimentare. *Primo*, Directiva 2014/40 recunoaște că există produse care, datorită caracteristicilor lor sau utilizării căreia îi sunt destinate, se pot încadra în două sau mai multe categorii specifice [22]. *Secundo*, directiva prevede că „noile produse din tutun” pot fi incluse în definiția produselor din tutun care nu arde sau a produselor din tutun pentru fumat [23].

[19] De altfel, sintagma „anumită categorie” figurează la articolul 24 alineatul (3) din Directiva 2014/40. Această dispoziție permite statelor membre „să interzică o anumită categorie de produse din tutun sau produse conexe [conforme cu directivele], din motive legate de situația specifică din statul membru în cauză și cu condiția ca dispozițiile să fie justificate de necesitatea de a proteja sănătatea publică”. Întrebate în ședință dacă această dispoziție este aplicabilă în cazul noilor produse din tutun, reclamantele din litigiul principal nu au adoptat o poziție fermă (inițial au răspuns negativ, iar ulterior au admis că ar putea fi aplicabilă), în timp ce guvernul italian a considerat că ea este aplicabilă. În ceea ce ne privește, considerăm că nu există niciun motiv pe baza căruia să se poată considera că articolul 24 alineatul (3) din Directiva 2014/40 nu este aplicabil noilor produse din tutun.

[20] Produse precum „produsele din plante pentru fumat”, „țigaretele electronice” și „flacoanele de reumplere”.

[21] Articolul 2 punctul 14 din Directiva 2014/40.

[22] A se vedea considerentul (9) și articolul 2 punctul 13 din Directiva 2014/40.

[23] Articolul 19 alineatul (4) din Directiva 2014/40.

50. În acest context, împărtășim opinia reclamantelor din litigiul principal potrivit căreia Comisia nu este abilitată să modifice grupele și categoriile prevăzute de Directiva 2014/40 și nici să modifice dispozițiile de fond care le sunt aplicabile. Cu toate acestea, nu rezultă din cele ce precedă că lista „anumitor" categorii este închisă și exhaustivă. În acest caz, articolul 2 punctul 14 litera (a) din Directiva 2014/40 – potrivit căruia noile produse din tutun sunt cele care printre altele „nu se încadrează în niciuna dintre următoarele categorii: țigarete, tutun de rulat, tutun de pipă, tutun pentru narghilea, trabuc, țigări de foi, tutun de mestecat, tutun pentru uz nazal sau tutun pentru uz oral"[24] – ar fi formulat în mod straniu, întrucât aceste categorii le epuizează în esență pe cele prevăzute la articolul 2. De fapt, formularea sugerează că, cel puțin potențial, pot exista și *alte* categorii de produse din tutun. În plus, în cazul în care categoriile enumerate corespund celor care – potrivit reclamantelor din litigiul principal și guvernului italian – formează acea „anumită categorie" prevăzută la articolul 7 alineatul (12) și la articolul 11 alineatul (6) din Directiva 2014/40, de ce această expresie nu a fost utilizată și la articolul 2 punctul 14 litera (a) din aceasta?

51. Hotărârea Curții în cauza Planta Tabak[25], invocată de reclamantele din litigiul principal, nu repune în discuție acest aspect. În această hotărâre, Curtea s-a limitat să confirme că (i) anumite categorii de produse definite la articolul 2 din Directiva 2014/40 sunt într-adevăr o „categorie de produse" în sensul articolului 7 din aceasta și (ii) noțiunea de „categorie de produse" ar trebui interpretată în mod uniform în întreaga directivă. Nu vedem niciun fragment din această hotărâre care să susțină teza potrivit căreia categoriile de produse nu pot fi decât cele definite la articolul 2 din directivă.

52. Astfel, este adevărat – după cum subliniază reclamantele din litigiul principal – că nicio dispoziție nu permite în mod expres Comisiei să creeze noi categorii de produse. Cu toate acestea, este la fel de adevărat că nicio dispoziție nu îi interzice în mod expres să facă acest lucru, Așadar, problema dacă Comisia poate face acest lucru în mod valabil depinde, în opinia noastră, de aspectul dacă acest lucru poate fi considerat *necesar* pentru a asigura buna executare a competențelor care i-au fost delegate în temeiul articolului 7 alineatul (12) și al articolului 11 alineatul (6) din Directiva 2014/40.

53. În cazul în care aceste dispoziții se aplică și noilor produse din tutun, Comisia *trebuie* să poată crea o nouă categorie de produse. Într-adevăr, după cum s-a explicat, aceste dispoziții abilitează Comisia să acționeze numai cu privire la anumite categorii de produse și ar fi absurd să se considere „noile produse din tutun" ca fiind una dintre aceste categorii. În caz contrar, ar însemna că o creștere semnificativă a vânzărilor unui nou produs ar obliga Comisia să retragă exceptările pentru *toate* noile produse din tutun, inclusiv pentru cele care (în ceea ce privește compoziția, modul de consum, caracteristicile organoleptice etc.) au puține lucruri în comun cu cele dintâi și care, în plus, pot avea de asemenea vânzări foarte limitate. Aceasta ar fi o interpretare absurdă a directivei.

54. Având în vedere cele de mai sus, problema crucială este, în opinia noastră, dacă există alte elemente în Directiva 2014/40 care, pe lângă cele pe care le-am arătat la punctul 42 din prezentele concluzii, indică faptul că delegarea de competențe Comisiei pentru a retrage exceptările acoperă și noile produse din tutun.

55. Considerăm că asemenea elemente există.

[24] Sublinierea noastră.

[25] Hotărârea din 30 ianuarie 2019 (C-220/17, EU:C:2019:76, punctele 60-67).

3. Interpretarea contextuală a articolului 7 alineatul (12) și a articolului 11 alineatul (6) – prima parte

56. În primul rând, considerăm că, în ansamblu, o interpretare contextuală a articolului 7 alineatul (12) și a articolului 11 alineatul (6) din Directiva 2014/40 sugerează că Comisia poate retrage exceptările și pentru anumite noi produse din tutun. Într-adevăr, deși există elemente care pot sugera o interpretare diferită a acestor dispoziții, cele care indică o marjă de manevră mai largă pentru Comisie în executarea obligațiilor în cauză sunt mai convingătoare decât cele care indică direcția opusă.

57. Este, mai întâi, necontestat faptul că normele prevăzute de Directiva 2014/40 se aplică *în general* noilor produse din tutun. În această privință, articolul 19 alineatul (4) din directiva menționată prevede că „[n]oile produse din tutun introduse pe piață respectă cerințele stabilite în prezenta directivă” și că determinarea dispozițiilor specifice ale acesteia care se aplică noilor produse din tutun „se face în funcție de încadrarea produselor respective la definiția produsului din tutun care nu arde sau la definiția produsului din tutun pentru fumat”. Această regulă este reluată în considerentul (35) al directivei menționate, potrivit căruia, „[p]entru a asigura condiții de concurență echitabile, noile produse din tutun, care sunt produse din tutun în sensul prezentei directive, ar trebui să respecte cerințele din prezenta directivă”.

58. Având în vedere cele de mai sus și ținând seama de faptul că (i) normele privind obligațiile în cauză și exceptările în discuție se aplică în mod clar noilor produse din tutun [26] și că (ii) normele privind retragerea nu exclud în mod expres „noile produse din tutun” [27], pare rezonabil să se presupună că noile produse din tutun ar trebui de asemenea să intre în domeniul de aplicare al normelor privind *retragerea* exceptărilor.

59. În definitiv, dacă legiuitorul Uniunii ar fi dorit să determine inaplicabilitatea obligațiilor în discuție în privința noilor produse din tutun, ar fi fost mai simplu și mai direct să excludă produsele respective din domeniul de aplicare al dispozițiilor relevante, iar nu să recurgă la combinarea unei obligații de principiu și a unei exceptări irevocabile de la această obligație.

60. Acest punct de vedere pare confirmat de faptul că, în ceea ce privește obligațiile în cauză, Directiva 2014/40 cuprinde unele norme speciale pentru anumite grupe sau categorii de produse, precum, de exemplu, „produsele cu arome caracteristice care au un volum mai mare de vânzări” [28] sau „țigaretele electronice și flacoanele de reumplere” [29]. Mai general, atunci când anumite produse fac obiectul unor norme specifice, derogând astfel de la regimul general sau sectorial, dispozițiile directivei fac acest lucru în mod explicit [30].

61. În plus, concluziile noastre par de asemenea conforme într-o mai mare măsură cu cadrul juridic stabilit de CCCT și de orientările CCCT. Astfel cum se arată în considerentul (7) al Directivei 2014/40, convenția-cadru este obligatorie pentru Uniune și pentru statele sale membre și ar trebui, prin urmare, să fie pusă în aplicare atunci când se stabilesc norme referitoare la aspecte precum cele reglementate de Directiva 2014/40. În ceea ce privește orientările CCCT,

[26] A se vedea mai sus punctele 24 și 25 din prezentele concluzii.

[27] A se vedea mai sus punctele 40 și 42 din prezentele concluzii.

[28] A se vedea considerentul (16) al Directivei 2014/40.

[29] A se vedea considerentul (47) al Directivei 2014/40.

[30] A se vedea de exemplu articolul 6, articolul 16 alineatul (3) și articolul 30 din Directiva 2014/40.

deși nu au forță obligatorie, ele urmăresc totuși, în conformitate cu articolele 7 și 9 din CCCT, să ajute părțile contractante să pună în aplicare dispozițiile acestei convenții [31]. Pentru acest motiv, legiuitorul Uniunii a decis să le ia în considerare în mod corespunzător în Directiva 2014/40 [32].

62. Deși orientările CCCT fac referire, la mai multe puncte, la noile produse din tutun [33], ele nu sugerează un tratament mai permisiv al acestor produse în comparație cu produsele existente, în special în ceea ce privește măsurile referitoare la ingrediente și la etichetare [34]. Același lucru este valabil și pentru CCCT: nicio dispoziție din această convenție nu sugerează că aceste produse ar putea fi exceptate temporar de la normele generale, pe durata evaluării impactului lor asupra pieței și a sănătății publice [35].

63. În consecință, nu găsim nimic în elementele de context relevante care să contrazică constatarea potrivit căreia Comisia ar putea decide foarte bine să retragă exceptările în ceea ce privește anumite noi produse din tutun. În aceste condiții, reclamantele din litigiul principal și guvernul italian menționează alte elemente contextuale care, în opinia lor, le susțin poziția. Vom examina în continuare aceste argumente.

4. Interpretarea contextuală (și istorică) a articolului 7 alineatul (12) și a articolului 11 alineatul (6) – a doua parte

64. Cu titlu introductiv, reclamantele din litigiul principal susțin că o interpretare „largă” a articolului 7 alineatul (12) și a articolului 11 alineatul (6) din Directiva 2014/40, care să le facă aplicabile și noilor produse din tutun, nu poate fi conciliată cu normele prevăzute la articolul 19 alineatul (1) și la articolul 28 din această directivă. Aceste dispoziții demonstrează, potrivit acestor părți, că legiuitorul Uniunii a avut în vedere un regim special pentru noile produse din tutun.

65. Articolul 19 alineatul (1) stabilește un sistem de notificare a noilor produse din tutun către autoritățile naționale înaintea introducerii lor pe piață. Informațiile care trebuie furnizate ar trebui să includă printre altele „o descriere detaliată a noului produs din tutun în cauză, precum și […] instrucțiuni privind utilizarea sa și informații privind ingredientele și emisiile”. Articolul 28 din aceeași directivă impune Comisiei să prezinte, „ori de câte ori este necesar”, un raport privind aplicarea directivei. În acest raport, Comisia acordă o atenție specială printre altele „evoluțiilor pieței noilor produse din tutun” și „evoluțiilor pieței care constituie o modificare substanțială a circumstanțelor”. Acest raport ar trebui să fie urmat de „propuneri de modificare a […] directive[i] pe care Comisia le consideră necesare […]”.

66. Desigur, aceste două dispoziții pot fi interpretate, la prima vedere, în sensul că sugerează că, în ceea ce privește noile produse din tutun, legiuitorul Uniunii a optat pentru o abordare de tipul „așteaptă și vezi”, rezervându-și decizia cu privire la modul în care acestea ar trebui reglementate pentru un moment viitor [36].

[31] A se vedea Hotărârea din 4 mai 2016, Philip Morris Brands ș.a. (C-547/14, EU:C:2016:325, punctul 111).

[32] A se vedea considerentele (15) și (24) ale Directivei 2014/40.

[33] A se vedea paginile 70, 78 și 85 din orientările CCCT.

[34] A se vedea în special paginile 33-41, 61 și 62 din orientările CCCT.

[35] A se vedea în special articolele 9 și 11 din convenție.

[36] A se vedea și considerentul (34) („[…] este important să se monitorizeze evoluțiile în ceea ce privește noile produse din tutun”) și considerentul (52) („Raportul ar trebui să includă informații privind […] evoluțiile pieței noilor produse din tutun [și] evoluțiile pieței care semnifică o modificare substanțială a circumstanțelor”) ale Directivei 2014/40.

67. Totuși, în opinia noastră, la o analiză mai atentă, aceste dispoziții ar trebui interpretate într-un mod diferit.

68. În primul rând, o abordare de tipul „așteaptă și vezi” pare a fi incompatibilă cu modul clar de redactare a considerentului (35) și a articolului 19 alineatul (4) din Directiva 2014/40 – amintit la punctul 57 din prezentele concluzii – care impune ca aceste produse să respecte cerințele directivei. În plus, dacă singurele cerințe relevante ar fi cele care decurg din articolul 19 din directivă, astfel cum susțin reclamantele din litigiul principal, articolul 19 alineatul (4) a doua teză din aceasta („determinarea dispozițiilor din prezenta directivă care sunt aplicabile în cazul noilor produse din tutun se face în funcție de încadrarea produselor respective la definiția produsului din tutun care nu arde sau la definiția produsului din tutun pentru fumat”) ar fi golit de conținut. Astfel, este clar că obligațiile de notificare prevăzute la articolul 19 alineatele (1) și (2) privesc cele două grupe de produse. Formularea „[d]eterminarea dispozițiilor din prezenta directivă care sunt aplicabile” de la articolul 19 alineatul (4) nu poate să se refere decât la dispozițiile *materiale* ale directivei, inclusiv la cele privind ingredientele și etichetarea.

69. În al doilea rând, lucrările pregătitoare nu indică faptul că opțiunea legiuitorului a fost de a acorda noilor produse din tutun beneficiul îndoielii, ci dimpotrivă: noile produse din tutun ar trebui să facă pe deplin obiectul *normelor generale* ale directivei, în timp ce efectele lor asupra sănătății și practicilor de consum sunt în curs de examinare. Norme mai stricte ar putea fi adoptate ulterior, dacă este cazul.

70. Acest lucru este confirmat de evaluarea impactului realizată de Comisie, publicată în anul 2012. Opțiunea de reglementare preferată de Comisie pentru noile produse din tutun a fost următoarea: „Se introduce o obligație de notificare pentru noile produse din tutun […], iar Comisia va întocmi un raport privind evoluția pieței acestor produse la cinci ani de la transpunerea [noii directive privind produsele din tutun]. Noile produse din tutun introduse pe piață trebuie să respecte normele privind etichetarea (avertismentele de sănătate pe ambele părți) și reglementarea privind ingredientele (interzicerea produselor cu arome caracteristice)”. Este interesant de observat că niciuna dintre opțiunile de reglementare analizate în cadrul evaluării impactului nu susține argumentele invocate de reclamantele din litigiul principal [37].

71. Această abordare (coexistența unei proceduri de notificare și aplicarea implicită a normelor generale) se reflectă pe deplin în expunerea de motive care însoțește propunerea de directivă a Comisiei, prezentată în anul 2012. Astfel, în secțiunea 3.6 (intitulată „Noi produse din tutun”), Comisia a scris:

„Noile […] produse din tutun […] vor trebui să respecte cerințele directivei (de exemplu în ceea ce privește etichetarea și ingredientele) pentru a asigura condiții de concurență echitabile, iar reglementările aplicabile vor depinde de faptul dacă produsul implică sau nu un proces de combustie.

De asemenea, propunerea prevede o obligație de notificare pentru noile […] produse din tutun, iar un raport privind evoluția pieței acestor produse va fi întocmit de Comisie la cinci ani de la termenul de transpunere a directivei” [38].

[37] Document de lucru al serviciilor Comisiei, „Impact assessment accompanying the document «Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning the manufacture, presentation and sale of tobacco and related products»”, SWD(2012) 452 final, p. 50-52, 74-76 și 117.

[38] Sublinierea noastră.

72. În al treilea rând, concluziile de mai sus par a fi confirmate de jurisprudența existentă. În Hotărârea Philip Morris Brands ș.a., Curtea a statuat că, prin Directiva 2014/40, legiuitorul Uniunii „a decis să adopte *norme uniforme pentru toate produsele din tutun* care conțin o aromă caracteristică”[39]. Acest aspect nu este repus în discuție de punctul 32 din Hotărârea Swedish Match[40]. Reclamantele din litigiul principal susțin că, în acest fragment, Curtea a constatat că noile produse din tutun, întrucât efectele lor asupra sănătății și asupra practicilor de consum nu puteau fi încă stabilite, au fost incluse în domeniul de aplicare al Directivei 2014/40 doar pentru a le supune procedurii de notificare.

73. Nu împărtășim această opinie. În acest fragment, Curtea a intenționat să sublinieze că, spre deosebire de tutunul pentru uz oral, vânzarea de noi produse din tutun *nu* era *interzisă* întrucât impactul acestora asupra sănătății publice și asupra dinamicii pieței nu era cunoscut. Acest lucru este evident atunci când fragmentul respectiv din hotărâre este interpretat în contextul său propriu. Ceea ce a examinat Curtea era dacă Directiva 2014/40 încălca principiul egalității de tratament prin faptul că interzice introducerea pe piață a produselor din tutun pentru uz oral, permițând în același timp comercializarea altor produse din tutun, inclusiv a unor noi produse din tutun. În această privință, nu trebuie să se piardă din vedere faptul că una dintre opțiunile de reglementare avute în vedere în cadrul procesului care a condus în cele din urmă la adoptarea Directivei 2014/40 a fost introducerea unei interdicții totale de vânzare a noilor produse din tutun, așa cum era deja cazul tutunului pentru uz oral[41].

74. În al patrulea rând, interpretarea articolelor 19 și 28 din Directiva 2014/40 prezentată de reclamantele din litigiul principal nu este susținută de textul și de obiectivul acestor dispoziții, care au un domeniu de aplicare larg și nu privesc în mod specific obligațiile în cauză.

75. Sistemul de notificare stabilit prin articolul 19 și prin articolul 28 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2014/40 are scopuri multiple, și anume (i) să permită statelor membre să autorizeze introducerea pe piață a acestor produse (dacă dispun de un astfel de sistem)[42], (ii) să stabilească seturile de dispoziții ale Directivei 2014/40 care se aplică[43] și (iii) să țină la curent autoritățile Uniunii și naționale cu evoluțiile științifice și cele ale pieței relevante pentru eventualele modificări ale directivei[44]. Articolul 19 din Directiva 2014/40 nu leagă notificarea în cauză, în mod explicit sau implicit, de necesitatea ca legiuitorul Uniunii să stabilească dacă obligațiile în cauză trebuie să devină aplicabile, prin retragerea exceptărilor.

76. În ceea ce privește articolul 28 din Directiva 2014/40, considerăm că este destul de evident că un act normativ care apropie actele cu putere de lege ale statelor membre în ceea ce privește fabricarea, prezentarea și vânzarea produselor din tutun și a produselor conexe ar putea necesita revizuiri periodice de-a lungul timpului, întrucât piața este în continuă evoluție (produsele existente se pot modifica, noi produse sunt introduse pe piață, iar preferințele consumatorilor se schimbă) și devin disponibile noi studii științifice. Este la fel de evident că legiuitorul Uniunii poate dori să modifice cadrul juridic – atât în ceea ce privește principiile generale și definițiile, cât și normele mai specifice privind obligațiile, exceptările și retragerea exceptărilor – pentru a adapta aceste norme în special la particularitățile produselor din tutun care vor fi intrat pe piață după adoptarea Directivei 2014/40.

[39] Hotărârea din 4 mai 2016 (C-547/14, EU:C:2016:325, punctul 108). Sublinierea noastră.

[40] Hotărârea din 22 noiembrie 2018 (C-151/17, EU:C:2018:938).

[41] A se vedea evaluarea impactului realizată de Comisie, p. 50-52.

[42] Articolul 19 alineatul (3) din Directiva 2014/40.

[43] Articolul 19 alineatul (4) din Directiva 2014/40.

[44] Articolul 28 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2014/40.

77. Desigur, în conformitate cu maxima *a maiori ad minus* (cine poate mai mult poate și mai puțin)[45], legiuitorul Uniunii ar putea, procedând astfel, să decidă și cu privire la aspectele pentru care a delegat competențe Comisiei. În consecință, nu considerăm că referirile la noile produse din tutun și la eventuala modificare a circumstanțelor care figurează la articolul 28 din Directiva 2014/40 se opun interpretării articolului 7 alineatul (12) și a articolului 11 alineatul (6) din această directivă susținute de Irlanda, de guvernul francez și de Comisie.

78. În al cincilea rând, o abordare de tipul „așteaptă și vezi” nu ar fi conformă cu principiul precauției – consacrat în special la articolul 35 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, la articolul 9 TFUE, la articolul 114 alineatul (3) TFUE și la articolul 168 alineatul (1) TFUE[46] – care, potrivit unei jurisprudențe constante, este aplicabil atunci când instituțiile Uniunii adoptă, în cadrul politicii pieței interne, măsuri de protecție a sănătății umane[47]. Curtea a statuat în mod constant că, în cazul în care persistă anumite incertitudini cu privire la existența sau la întinderea unor riscuri privind sănătatea persoanelor, legiuitorul Uniunii poate, în lumina acestui principiu, să ia măsuri de protecție fără a trebui să aștepte demonstrarea deplină a caracterului real și grav al acestor riscuri[48].

79. În definitiv, regimul tripartit instituit de Directiva 2014/40 în ceea ce privește obligațiile în cauză (regulă generală/exceptare/retragere a exceptării) ar părea oarecum dezechilibrat dacă al treilea element al acestuia ar fi eliminat în ceea ce privește anumite produse. Vom reveni asupra acestui aspect în secțiunea 6 de mai jos.

5. Interpretarea contextuală a articolului 7 alineatul (12) și a articolului 11 alineatul (6) – a treia parte

80. În plus, reclamantele din litigiul principal fac referire la articolul 2 punctul 28 din Directiva 2014/40, potrivit căruia o „modificare substanțială a circumstanțelor” necesită o creștere a volumului vânzărilor sau a nivelului prevalenței utilizării în grupul de consumatori cu vârsta mai mică de 25 de ani cu anumite procente (10 % și, respectiv, 5 %). Oare aceste praguri nu sunt prea ușor de atins de noile produse din tutun – se întreabă aceste părți – din moment ce aceste produse sunt susceptibile să realizeze, la momentul intrării lor pe piață, numai vânzări minime? În esență, ele subliniază că orice extindere semnificativă pe piață ar putea atinge cu ușurință pragul de creștere a vânzărilor de 10 % și ar declanșa astfel retragerea exceptărilor.

81. Îndoielile exprimate de reclamantele din litigiul principal sunt într-o anumită măsură de înțeles. Cu toate acestea, nu considerăm că prin condițiile prevăzute la articolul 2 punctul 28 din Directiva 2014/40 se penalizează pe nedrept noile produse din tutun.

82. Există, mai întâi, o cerință relativ strictă pe care trebuie să o îndeplinească o categorie de produse (indiferent dacă există sau este nouă) pentru a se produce o astfel de modificare a circumstanțelor: volumul de vânzări în cadrul categoriei în cauză trebuie să depășească, la nivelul comerțului cu amănuntul, 2,5 % din vânzările totale de produse din tutun la nivelul Uniunii. Dacă acest prag de 2,5 % nu este atins, nu este posibilă retragerea exceptărilor, indiferent de nivelul creșterii vânzărilor sau de creșterea utilizării de către tineri. Pe o piață care, în 2020, era estimată

[45] A se vedea de exemplu Hotărârea din 13 mai 2003, Comisia/Spania (C-463/00, EU:C:2003:272, punctul 41).

[46] A se vedea în această privință Hotărârea din 4 mai 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, punctul 116).

[47] A se vedea în special Hotărârea din 1 octombrie 2019, Blaise ș.a. (C-616/17, EU:C:2019:800, punctul 41 și jurisprudența citată).

[48] A se vedea de exemplu Hotărârea din 22 noiembrie 2018, Swedish Match (C-151/17, EU:C:2018:938, punctul 38 și jurisprudența citată).

la aproximativ 600 de milioane de unități[49], pragul de 2,5 % garantează – considerăm noi – că numai produsele care au o prezență semnificativă în Uniunea Europeană ar putea face obiectul retragerii exceptărilor.

83. În plus, trebuie să se constate o creștere a vânzărilor sau a nivelului prevalenței utilizării produselor în cauză de către tineri în cel puțin cinci state membre. Această cerință are în mod inevitabil ca efect excluderea produselor a căror prezență pe piața Uniunii este în principal locală sau pur marginală.

84. Nu în ultimul rând, datele privind vânzările utilizate pentru a evalua o eventuală modificare a circumstanțelor sunt cele transmise *anual* de producătorii și importatorii înșiși. Acest lucru garantează nu numai calitatea datelor, ci și faptul că creșterile sporadice sau tranzitorii ale vânzărilor nu pot conduce la retragerea exceptărilor, deoarece creșterea vânzărilor poate fi determinată numai prin compararea datelor anuale. În mod similar, în ceea ce privește nivelul prevalenței utilizării în rândul tinerilor, directiva impune Comisiei să își întemeieze evaluarea pe „raportul special Eurobarometru 385 din mai 2012 sau pe […] studii de prevalență echivalente”. În opinia noastră, prin studii „echivalente” se înțelege studii comparabile, în ceea ce privește acuratețea și detaliile, cu raportul special Eurobarometru 385 din mai 2012, care este un studiu destul de aprofundat al situației de pe piețele naționale[50].

85. În consecință, nu considerăm convingătoare argumentele întemeiate pe articolul 2 punctul 28 din Directiva 2014/40 invocate de reclamantele din litigiul principal.

6. Interpretarea teleologică a articolului 7 alineatul (12) și a articolului 11 alineatul (6)

86. În al doilea rând, acceptarea faptului că regimul tripartit „regulă generală/exceptare/retragere a exceptării” se aplică pe deplin noilor produse din tutun este conformă cu cele două obiective principale ale Directivei 2014/40[51].

87. Pe de o parte, el consolidează piața internă, deoarece determină norme mai uniforme pentru noile produse din tutun[52]. Este adevărat că reglementarea acestor produse este în mare măsură de competența statelor membre. Cu toate acestea, impactul unei decizii de retragere în această privință este destul de limitat: ea doar impune ca anumite noi produse din tutun să respecte normele generale privind ingredientele și etichetarea. Aceasta nu înseamnă în niciun caz privarea de efect util a competenței statelor membre în materie de autorizare a acestor produse, astfel cum susține PJ Carroll.

88. Astfel, o decizie de creștere a nivelului de armonizare în această privință ar fi coerentă cu punctul de vedere al legiuitorului potrivit căruia lipsa unei abordări armonizate a ingredientelor și a etichetării ar afecta buna funcționare a pieței interne[53], iar diferențele dintre legislațiile naționale ar risca să crească în viitor[54].

[49] Raport al Comisiei Europene privind stabilirea unei modificări substanțiale a circumstanțelor în ceea ce privește produsele din tutun încălzit în conformitate cu Directiva 2014/40 [COM(2022) 279 final, p. 4].

[50] Disponibil online, pe site-ul Comisiei.

[51] A se vedea în special considerentul (21) și articolul 1 din Directiva 2014/40.

[52] A se vedea și considerentele (4)-(6), (22) și (23) ale Directivei 2014/40.

[53] A se vedea considerentul (15) al Directivei 2014/40.

[54] A se vedea considerentul (16) al Directivei 2014/40.

89. Această abordare este conformă cu jurisprudența Curții potrivit căreia, „deși este posibilă utilizarea articolului 114 TFUE drept temei juridic în vederea prevenirii unor obstacole viitoare în calea schimburilor comerciale care ar rezulta din evoluția eterogenă a legislațiilor naționale, apariția unor astfel de obstacole trebuie să fie probabilă, iar măsura în cauză trebuie să aibă ca obiect prevenirea lor”[55]. Reiese de asemenea în mod clar din jurisprudență că, din moment ce condițiile pentru a recurge la articolul 114 TFUE ca temei juridic sunt îndeplinite, legiuitorul Uniunii nu poate fi împiedicat să invoce acest temei juridic, dat fiind că protecția sănătății publice este determinantă în cadrul alegerilor care trebuie operate[56].

90. Acest lucru este valabil atât pentru actul inițial, cât și pentru orice modificare ulterioară a acestuia. Astfel, după cum a statuat Curtea, legiuitorul Uniunii nu poate fi privat de posibilitatea de a adapta un act de apropiere a legislațiilor statelor membre în funcție de orice modificare a împrejurărilor sau de orice evoluție a cunoștințelor, având în vedere sarcina care îi revine de a garanta protecția intereselor generale recunoscute de tratat. Într-o asemenea situație, legiuitorul Uniunii nu își poate îndeplini în mod corect sarcina de a asigura protejarea intereselor generale recunoscute de tratat decât dacă îi este permis să adapteze legislația Uniunii relevantă la astfel de modificări sau de evoluții[57]. În consecință, argumentul invocat de PJ Carroll cu privire la o eventuală problemă în temeiul articolului 168 alineatul (5) TFUE – care exclude orice armonizare în domeniul protecției sănătății umane – este vădit nefondat.

91. Pe de altă parte, interpretarea sugerată de noi a articolului 7 alineatul (12) și a articolului 11 alineatul (6) din Directiva 2014/40 ar face de asemenea ca acest instrument să fie mai eficient în urmărirea unui nivel ridicat de protecție a sănătății, întrucât consumatorii ar fi mai bine protejați împotriva riscurilor legate de noile produse din tutun[58]. Nu trebuie să se piardă din vedere că, în cazul în care retragerea exceptărilor pentru aceste produse ar fi rezervată legiuitorului Uniunii, s-ar scurge în mod necesar un interval de timp important înainte ca aceasta să poată fi pusă în aplicare. Într-adevăr, modificarea directivei ar trebui să treacă prin procedura legislativă ordinară, iar directiva ar trebui să stabilească o dată rezonabilă pentru transpunerea sa. În schimb, procedura de adoptare a unui act delegat de către Comisie este în mod normal mult mai rapidă.

92. Considerațiile de mai sus par cu atât mai convingătoare cu cât directiva se concentrează pe tineri[59]. De exemplu, rațiunea interzicerii aromei este de a împiedica comercializarea produselor care pot fi deosebit de atractive pentru tineri și care, prin urmare, pot facilita inițierea consumului de tutun[60]. În acest context, pare destul de logic ca exceptarea de la această interdicție acordată noilor produse din tutun să poată fi retrasă rapid în cazul în care un nou produs din tutun ar câștiga teren într-o perioadă relativ scurtă. Nu este absurd să se considere că noile produse din tutun pot fi adesea concepute și comercializate pentru a extinde numărul de clienți ai produselor din tutun, mai degrabă decât pentru a determina clienții existenți să își schimbe preferința cu privire la un produs.

[55] A se vedea Hotărârea din 3 decembrie 2019, Republica Cehă/Parlamentul și Consiliul (C-482/17, EU:C:2019:1035, punctele 35 și jurisprudența citată).

[56] A se vedea de exemplu Hotărârea din 4 mai 2016, Philip Morris Brands ș.a. (C-547/14, EU:C:2016:325, punctul 60 și jurisprudența citată).

[57] A se vedea Hotărârea din 3 decembrie 2019, Republica Cehă/Parlamentul și Consiliul (C-482/17, EU:C:2019:1035, punctele 38 și 39 și jurisprudența citată).

[58] A se vedea considerentele (18), (21), (36), (43), (54) și (59), precum și articolul 1 din Directiva 2014/40.

[59] A se vedea în special considerentele (8), (19), (21), (26), (27) și (47) și articolul 1 din Directiva 2014/40.

[60] A se vedea considerentul (16), articolul 19 alineatul (1) litera (c) și articolul 28 alineatul (2) litera (g) din Directiva 2014/40. A se vedea de asemenea în acest sens Hotărârea din 4 mai 2016, Philip Morris Brands ș.a. (C-547/14, EU:C:2016:325, punctele 114 și 173).

93. Desigur, astfel cum subliniază reclamantele din litigiul principal, categoria „noilor produse din tutun” este una largă și eterogenă, care include printre altele produse care conțin cantități limitate de tutun. În opinia lor, având în vedere că aceste produse pot fi mai puțin periculoase pentru sănătatea umană, iar impactul lor real asupra sănătății umane poate varia de la un tip de produs la altul, este evident că decizia de a retrage sau nu exceptările ar trebui să aparțină legiuitorului Uniunii.

94. Cu toate acestea, rezultă că, în această privință, legiuitorul Uniunii a adoptat deja o poziție clară. Astfel, după cum s-a amintit mai sus, considerentul (34) enunță că „[t]oate produsele din tutun au potențialul de a cauza mortalitate, morbiditate și handicap. Prin urmare, fabricarea, distribuția și consumul lor ar trebui să fie reglementate”. În mod semnificativ, acest considerent este urmat de considerentul (35), potrivit căruia, „[p]entru a asigura condiții de concurență echitabile, noile produse din tutun, care sunt produse din tutun în sensul prezentei directive, ar trebui să respecte cerințele din prezenta directivă”.

95. Legiuitorul Uniunii a considerat, așadar, că (i) *toate* produsele din tutun sunt periculoase pentru sănătatea umană și că (ii) pentru a asigura *condiții de concurență echitabile*, noile produse din tutun ar trebui în general să respecte aceleași norme ca produsele din tutun existente.

7. Considerații finale

96. În sfârșit, unele dintre părțile care au prezentat observații s-au referit la anumite fragmente din diverse documente care provin de la instituțiile Uniunii sau de la anumite state membre pentru a-și susține argumentele.

97. Apreciem că niciuna dintre aceste referiri nu este deosebit de convingătoare, chiar dacă, în ansamblu, ele par mai degrabă să ne confirme poziția.

98. În primul rând, subliniem că expunerea de motive care însoțește propunerea de directivă a Comisiei [61], menționată deja la punctul 71 din prezentele concluzii, cuprinde alte considerații care, mai ales atunci când sunt analizate împreună, par să confirme interpretarea articolului 7 alineatul (12) și a articolului 11 alineatul (6) sugerată de Irlanda, de guvernul francez și de Comisie. Mai concret, acest document (i) pare să confere, în ceea ce privește obligațiile în cauză, același domeniu de aplicare exceptărilor și retragerii acestora [62], (ii) indică faptul că noile produse din tutun trebuie să respecte cerințele directivelor și că, în ceea ce privește etichetarea și ingredientele, normele aplicabile depind (numai) de aspectul dacă produsul implică sau nu un proces de combustie [63] și (iii) observă că, în ceea ce privește etichetarea și ingredientele, „situațiile eterogene din statele membre au determinat o situație în care industria trebuie să fabrice diferite linii de produse pentru piețe diferite” și, prin urmare, *„[n]umai printr-o abordare armonizată* la nivelul UE în aceste domenii se pot elimina obstacolele din calea comerțului transfrontalier și se poate evita fragmentarea, asigurându-se în același timp un nivel înalt de protecție a sănătății” [64].

99. Acestea fiind spuse, în măsura în care expunerea de motive reflectă structura și limbajul propunerii, valoarea adăugată hermeneutică a acesteia nu ar trebui supraestimată.

[61] COM(2012) 788 final.

[62] A se vedea secțiunile 3.1 și 3.2 din expunerea de motive.

[63] Secțiunea 3.6 din expunerea de motive.

[64] Secțiunea 3.9.2 din expunerea de motive. Sublinierea noastră.

100. La rândul lor, reclamantele din litigiul principal invocă Raportul Comisiei din anul 2021 „privind aplicarea Directivei 2014/40 în ceea ce privește fabricarea, prezentarea și vânzarea produselor din tutun și a produselor conexe”[65]. În acest raport, Comisia a afirmat că, „fără flexibilitate în *definirea unor noi categorii de produse*, este dificil să se aplice noilor categorii de produse din tutun normele elaborate pentru categoriile existente, deoarece acestea nu răspund neapărat proprietăților distincte ale noilor produse”[66]. În lumina acestei afirmații, reclamantele din litigiul principal susțin că Comisia a recunoscut în mod expres lipsa sa de competență pentru a crea noi categorii de produse.

101. Acest fragment din raportul din anul 2021 este, desigur, ambiguu. Cu toate acestea, avem îndoieli că interpretarea dată acestuia de reclamantele din litigiul principal este corectă. În opinia noastră, lipsa de flexibilitate de care se plânge Comisia se referă la incapacitatea sa de a crea noi categorii (sau subcategorii) în legătură cu care aplicarea dispozițiilor materiale ale directivei poate fi variată sau adaptată. Potrivit interpretării noastre, afirmația Comisiei nu se referă la problema (cu un domeniu de aplicare mult mai restrâns) dacă ar putea fi stabilite noi categorii în sensul articolului 7 alineatul (12) și al articolului 11 alineatul (6) din Directiva 2014/40. Astfel, alte fragmente din acest raport sugerează că Comisia a considerat că retragerea exceptărilor pentru noile produse din tutun este posibilă și se referă în mod expres la produsele din tutun încălzit[67].

102. În orice caz, nu considerăm că interpretării date de Comisie directivei, exprimată după adoptarea acestui instrument juridic, ar trebui să i se acorde o importanță prea mare atunci când se invocă în fața Curții o problemă de interpretare a dreptului Uniunii[68]. Același lucru este valabil, *mutatis mutandis*, pentru declarațiile făcute de cele trei state membre care, în cursul procedurii de comitologie, au exprimat opinia potrivit căreia, prin adoptarea Directivei delegate 2022/2100, Comisia a depășit delegarea de competență acordată de legiuitorul Uniunii.

103. Astfel, atunci când au fost întrebate în ședință dacă au cunoștință de vreun document pregătitor, în special din partea Parlamentului sau a Consiliului, care să le susțină argumentația (de exemplu care să exprime opinia potrivit căreia, contrar celor propuse de Comisie, noile produse din tutun trebuiau să fie supuse unui regim special sau, în orice caz, mai blând), reclamantele din litigiul principal au răspuns în esență negativ.

104. În plus, nu suntem convinși de argumentul guvernului italian potrivit căruia, prin crearea unei noi categorii de produse care pot include atât produsele din tutun pentru fumat, cât și produsele din tutun care nu arde, Comisia a creat un „*tertium genus*” care nu se înscrie în sistemul Directivei 2014/40, dat fiind că un produs din tutun trebuie *în mod necesar* fie să nu ardă, fie să fie pentru fumat.

105. Astfel cum am arătat la punctul 49 din prezentele concluzii, directiva însăși menționează posibilitatea ca anumite produse să se încadreze în definițiile a două sau mai multe categorii și, în acest caz, se aplică normele mai stricte. Nicio dispoziție din Directiva 2014/40 nu prevede o regulă generală și necondiționată potrivit căreia fiecare produs dintr-o anumită categorie trebuie să respecte toate și aceleași norme. De asemenea, nu vedem motivul pentru care, de principiu, o

[65] COM(2021) 249 final.

[66] Secțiunea 7 (sublinierea noastră).

[67] A se vedea în special p. 11 și 16 din raport.

[68] A se vedea în această privință Concluziile noastre prezentate în cauzele conexate Illumina și Grail/Comisia (C-611/22 P și C-625/22 P, EU:C:2024:264, punctele 74, 77 și 78).

nouă categorie de produse (în speță produsele din tutun încălzit), stabilită exclusiv în scopul obligațiilor în cauză, nu ar putea cuprinde atât produse din tutun pentru fumat, cât și produse din tutun care nu arde.

106. În sfârșit, nu există nicio eludare a normelor generale prevăzute de legiuitorul Uniunii în actul de bază, întrucât – și acest lucru ni se pare destul de clar – obligațiile de etichetare care, în temeiul articolelor 9 și 10 din Directiva 2014/40, se aplică numai produselor din tutun pentru fumat nu se vor aplica produselor din tutun încălzit care nu implică un proces de combustie.

107. În lumina celor de mai sus, concluzionăm că, prin crearea unei noi categorii de produse (produsele din tutun încălzit) și prin retragerea exceptărilor pentru această categorie, Comisia nu a depășit competențele care i-au fost delegate de legiuitorul Uniunii la articolul 7 alineatul (12) și la articolul 11 alineatul (6) din Directiva 2014/40. Prin urmare, examinarea primei întrebări preliminare nu a evidențiat niciun element de natură să afecteze validitatea Directivei delegate 2022/2100.

B. A doua întrebare

108. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită în esență Curții să stabilească dacă Directiva delegată 2022/2100 este lipsită de validitate întrucât Comisia nu avea dreptul să concluzioneze că există o modificare substanțială a circumstanțelor, în sensul articolului 2 punctul 28, al articolului 7 alineatul (12) și al articolului 11 alineatul (6) din Directiva 2014/40, în ceea ce privește produsele din tutun încălzit, pe baza vânzărilor de unități de produse (sau „per număr de țigarete”). Reclamantele din litigiul principal susțin că Comisia ar fi trebuit, în schimb, să utilizeze volumul vânzărilor exprimat în „greutate”, care ar ține seama de cantitatea de tutun în cauză.

109. Nu suntem de acord cu reclamantele din litigiul principal.

110. Pentru a defini ceea ce constituie o „modificare substanțială a circumstanțelor”, articolul 2 punctul 28 din Directiva 2014/40 se referă la „o creștere a *volumului vânzărilor* pe categorii de produse […] *pe baza datelor de vânzări transmise* în conformitate cu articolul 5 alineatul (6) […]”[69]. Această dispoziție nu prevede, așadar, modul în care trebuie determinat volumul vânzărilor, ci se referă doar la datele de vânzări pe care producătorii și importatorii trebuie să le raporteze statelor membre. În această privință, articolul 5 alineatul (6) din Directiva 2014/40 prevede că „producători[i] și importatori[i] [ar trebui] să raporteze volumul anual al vânzărilor per marcă și tip, raportate în *număr de țigarete sau de kilograme*, precum și per stat membru […]”[70].

111. Ambele opțiuni (per greutate și per număr de țigarete) sunt prevăzute de asemenea în Decizia de punere în aplicare (UE) 2015/2186 a Comisiei de stabilire a unui format pentru transmiterea și punerea la dispoziție a informațiilor privind produsele din tutun[71]. În special, articolul 2 alineatul (1) din această decizie impune producătorilor și importatorilor să transmită informații printre altele privind volumul de vânzări în conformitate cu formatul prevăzut în anexa la aceasta. Secțiunea 3 din anexă („Transmiterea și descrierea informațiilor privind

[69] Sublinierea noastră.

[70] Sublinierea noastră.

[71] Decizia din 25 noiembrie 2015 (JO 2015, L 312, p. 5).

produsul – Partea B”) include elementul „Volum_de_vânzări_produs”, care are următorul cuprins: „Informații privind volumul anual de vânzări al produsului pentru fiecare stat membru, care trebuie să fie raportate anual sub formă de *unități de produs* sau *kg de tutun în vrac*” [72].

112. Astfel, înțelegem că reclamantele din litigiul principal au raportat ele însele, în cursul ultimilor precedenți, vânzările lor de produse din tutun încălzit per număr de țigarete – cum este cazul pentru marea majoritate a produselor din tutun comercializate în Uniune [73].

113. Dispozițiile aplicabile nu prevăd nicăieri că datele privind unitățile ar trebui convertite de Comisie în date privind greutatea. În această privință, pare de asemenea relevant – astfel cum subliniază Irlanda – că articolul 2 punctul 28 din Directiva 2014/40 impune Comisiei să verifice că „volumul de vânzări *al categoriei de produse* la nivelul vânzării cu amănuntul [depășește] [2,5] % din *volumul total al vânzărilor de produse din tutun* de la nivelul Uniunii”. Astfel, se pare că datele esențiale pe care Comisia trebuie să le examineze în acest context sunt, potrivit legiuitorului Uniunii, cele care privesc unitățile de produse vândute, iar nu cele privind cantitatea de tutun utilizată în aceste produse.

114. În opinia noastră, această abordare este conformă cu unul dintre obiectivele principale urmărite de directivă, și anume de a reduce utilizarea produselor din tutun de către tineri, în special prin descurajarea lor să inițieze consumul. Nu trebuie să se piardă din vedere că, astfel cum s-a arătat mai sus, legiuitorul Uniunii a considerat că produsele din tutun în sensul Directivei 2014/40 sunt toate produse care constau „chiar și parțial, în tutun” și că „toate produsele din tutun au potențialul de a cauza mortalitate, morbiditate și handicap” [74].

115. În consecință, concluzionăm că Comisia nu a săvârșit o eroare atunci când a evaluat eventuala modificare substanțială a circumstanțelor în ceea ce privește produsele din tutun încălzit pe baza unităților de produse vândute. Prin urmare, examinarea celei de a doua întrebări preliminare nu a evidențiat nici ea vreun element de natură să afecteze validitatea Directivei delegate 2022/2100.

V. Concluzie

116. Având în vedere ceea ce precedă, examinarea întrebărilor adresate de High Court (Înalta Curte, Irlanda) nu a evidențiat niciun element de natură să afecteze validitatea Directivei delegate (UE) 2022/2100 a Comisiei din 29 iunie 2022 de modificare a Directivei 2014/40/UE a Parlamentului European și a Consiliului în ceea ce privește retragerea anumitor exceptări care vizează produsele din tutun încălzit.

[72] Sublinierea noastră.

[73] Înțelegem că, în esență, numai datele de vânzări privind tutunul de rulat, de pipă și de mestecat sunt raportate pe bază de greutate.

[74] Articolul 2 alineatul (4) și considerentul (34) al Directivei 2014/40.