Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
N. EMILIOU
представено на 30 януари 2025 година [1]

Дело C-759/23

PJ Carroll & Company Ltd,
Nicoventures Trading Ltd
срещу
The Minister for Health,
Ирландия,
Attorney General,
при участието на:
Philip Morris Ltd,
Philip Morris Products SA,
Philip Morris Manufacturing & Technology Bologna SpA

(Преюдициално запитване, отправено от High Court (Висш съд, Ирландия)

„Преюдициално запитване — Вътрешен пазар — Обществено здраве — Директива 2014/40/ЕС — Производство, представяне и продажба на тютюневи и свързани с тях изделия — Членове 7 и 12 — Валидност на Делегирана директива (ЕС) 2022/2100 — Член 290, параграф 1 ДФЕС — Делегирани правомощия на Европейската комисия — Съществени елементи — Нови тютюневи изделия — Нагреваеми тютюневи изделия — Съставки — Етикетиране“

I. Въведение

1. Настоящото дело се отнася до тълкуването на някои разпоредби на Директива 2014/40/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 година за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия и за отмяна на Директива 2001/37/ЕО [2].

2. Целта на Директива 2014/40 е да се подобри функционирането на вътрешния пазар за тези продукти, като същевременно се гарантира високо равнище на защита на общественото здраве, особено за младите хора. За тази цел тя предвижда по-специално, че i) държавите членки следва да забранят пускането на пазара на тютюневи изделия с

[1] Език на оригиналния текст: английски.

[2] ОВ L 127, 2014 г., стр. 1.

характерни вкусово-ароматни качества (наричана по-нататък „забраната за ароматизиране“) и ii) на всяка потребителска опаковка и на всяка външна опаковка на тютюневите изделия следва да се поставят определени здравни предупреждения и информационни съобщения (наричано по-нататък „задължението за етикетиране“) (двете заедно наричани по-нататък „разглежданите задължения“).

3. Същевременно тя предвижда и някои *освобождавания* от разглежданите задължения, по-специално за тютюневи изделия, които основно се употребяват от по-възрастни потребители и от малки групи от населението. Директивата обаче също така оправомощава Европейската комисия да приема *делегирани актове* за отмяна на въпросните освобождавания за определена категория изделия (наричана по-нататък „отмяната на освобожданията“), ако е налице съществена промяна в обстоятелствата, което означава съществено увеличение на обема на продажбите на тази категория изделия или на равнището на разпространение за ползване сред младите потребители.

4. В настоящия случай се поставя въпросът дали Комисията може чрез Делегирана директива (ЕС) 2022/2100[3] валидно да отмени освобожданията за новосъздадена категория изделия, а именно нагреваемите тютюневи изделия. За да се отговори на този въпрос, следва да се установи дали по този начин Комисията не е превишила правомощията, делегирани ѝ от законодателя на Съюза с Директива 2014/40.

5. Това, естествено, е въпрос от конституционно значение, тъй като принципът на институционално равновесие, който е основна характеристика на институционалната структура на Съюза, предполага, че всяка институция упражнява своите правомощия при зачитане на правомощията на останалите институции[4]. Ето защо е важно, когато възникнат съмнения като изложените от запитващата юрисдикция, Съдът да може да провери дали при упражняването на правомощията, делегирани ѝ по силата на член 290 ДФЕС, Комисията е спазила границите на делегирането на правомощия, както те са „изрично определени“ в основния акт[5].

[3] Делегирана директива 2022/2100 от 29 юни 2022 година за изменение на Директива 2014/40/ЕС на Европейския парламент и на Съвета с оглед на оттеглянето на определени освобождавания по отношение на нагреваемите тютюневи изделия (ОВ L 283, 2022 г., стр. 4).

[4] Вж. например решение от 22 ноември 2022 г., Комисия/Съвет (Присъединяване към Женевския акт) (C-24/20, EU:C:2022:911, т. 83).

[5] Вж. например решение от 26 юли 2017 г., Чешка република/Комисия (C-696/15 P, EU:C:2017:595, т. 49 и 51).

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

1. Директива 2014/40/ЕС

6. Съображения 8, 15, 19, 22—24, 26, 34, 35, 51 и 52 от Директива 2014/40 гласят:

„(8) В съответствие с член 114, параграф 3 [ДФЕС] като база за законодателните предложения следва да бъде взето високо равнище на защита на здравето […]. Тютюневите изделия не са обикновени стоки и с оглед на изключително вредните последици от тютюна за човешкото здраве следва да се отдаде голямо значение на защитата на здравето, по-специално за намаляване на широкото разпространение на тютюнопушенето сред младите хора.

[…]

(15) Липсата на хармонизиран подход по отношение на регулирането на съставките на тютюневите изделия се отразява на безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар и оказва отрицателно въздействие върху свободното движение на стоки в Съюза. […] Без хармонизиране се очаква пречките пред безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар да се увеличат през идните години, като се има предвид прилагането на [Рамковата конвенция за контрол на тютюна на Световната здравна организация (наричана по-нататък „РККТ“)] и съответните насоки за прилагането на [РККТ][6] в Съюза и предвид придобития опит в други юрисдикции извън Съюза. В насоките за прилагането на [РККТ] относно регулирането на съдържанието на тютюневите изделия и регулирането на разкриването на съдържанието на тютюневите изделия се призовава по-специално за премахване на съставките, които подобряват вкусовите качества, създават впечатлението, че тютюневите изделия са полезни за здравето и се свързват с идеята за енергия и жизненост, или имат оцветяващи свойства.

[…]

(19) Предвид насочеността на настоящата директива към младите хора, тютюневите изделия, различни от цигарите и тютюна за ръчно свиване на цигари, следва да бъдат освободени от определени изисквания по отношение на съставките, при положение че не е налице съществена промяна в обстоятелствата по отношение на обема на продажбите или моделите на употреба от страна на младите хора.

[…]

(22) Все още съществуват различия между националните разпоредби относно етикетирането на тютюневите изделия […].

[6] Рамковата конвенция за контрол на тютюна на СЗО — насоки за прилагането, член 5.3, член 8, членове 9 и 10, член 11, член 12, член 13, член 14.

(23) Подобни различия могат да създадат пречки пред търговията и да попречат на безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар на тютюневи изделия и поради това следва да бъдат премахнати. […]

(24) Адаптирането на разпоредбите относно етикетирането е необходимо също и за да бъдат приведени правилата, които се прилагат на равнището на Съюза, в съответствие с развитието в международен план. Например в насоките на РККТ във връзка с опаковката и етикетирането на тютюневите изделия се призовава за поставянето на големи предупреждения под формата на изображения на двете основни повърхности на опаковката, задължителното предоставяне на информация за преустановяването на употребата на тютюневи изделия и строги правила по отношение на подвеждащата информация. […]

[…]

(26) По отношение на тютюневите изделия за пушене, различни от цигарите и тютюна за ръчно свиване на цигари, които основно се употребяват от по-възрастни потребители и от малки групи от населението, следва да се запази възможността те да бъдат освобождавани от определени изисквания по отношение на етикетирането, при положение че не е налице съществена промяна в обстоятелствата във връзка с обема на продажбите или моделите на употреба от страна на младите хора. […]

[…]

(34) Всички тютюневи изделия са потенциален източник на смъртност, заболеваемост и увреждания. […] Поради това е важно да се наблюдава развитието по отношение на новите тютюневи изделия. […]

(35) С цел да се гарантират условия на равнопоставеност, новите тютюневи изделия, които са тютюневи изделия съгласно определението в настоящата директива, следва да отговарят на изискванията на настоящата директива.

[…]

(51) За да се гарантира пълната оперативност на настоящата директива и за осигуряване на адаптирането ѝ към научно-техническия прогрес, както и към развитието в международен план в областта на производството, потреблението и регулирането на тютюна, на Комисията следва да бъде делегирано правомощието да приема актове в съответствие с член 290 ДФЕС по отношение на […] отменянето на определени освобождавания, предоставени за тютюневи изделия, различни от цигарите и тютюна за ръчно свиване на цигари […].

(52) Комисията следва да следи развитието във връзка с изпълнението и въздействието от прилагането на настоящата директива и да представи доклад до 21 май 2021 г., и ако е необходимо и след това, за да се прецени дали са необходими изменения на настоящата директива. Докладът следва да включва информация относно […] развитието на пазара по отношение на новите тютюневи изделия, развитието на пазара, което води до съществена промяна в обстоятелствата […]“.

7. Член 2 от Директива 2014/40 включва следните определения:

„4) „тютюневи изделия“ означава изделия, които могат да бъдат консумирани и са съставени, дори частично, от тютюн, независимо дали той е генетично модифициран, или не;

5) „бездимно тютюнево изделие“ означава тютюнево изделие, чиято консумация не се извършва чрез процес на горене, включително тютюн за дъвчене, тютюн за смъркане и тютюн за орална употреба;

[…]

9) „тютюневи изделия за пушене“ означава тютюневи изделия, различни от бездимно тютюнево изделие;

[…]

14) „ново тютюнево изделие“ означава тютюнево изделие, което:

а) не попада в никоя от следните категории: цигари, тютюн за ръчно свиване на цигари, тютюн за лула, тютюн за водна лула, пури, пурети, тютюн за дъвчене, тютюн за смъркане или тютюн за орална употреба; и

б) е пуснато на пазара след 19 май 2014 г.;

[…]

28) „съществена промяна в обстоятелствата“ означава увеличение на обема на продажбите на продуктова категория с най-малко 10 % в поне пет държави членки въз основа на данните за продажбите, предоставени в съответствие с член 5, параграф 6, или увеличение на равнището на разпространение за ползване сред групата на потребителите под 25-годишна възраст с най-малко пет процентни пункта в поне пет държави членки за съответната продуктова категория на базата на 385-ия специален доклад на Евробарометър от май 2012 г. или равностойни проучвания за разпространението; във всеки случай се счита, че не е настъпила съществена промяна в обстоятелствата, ако обемът на продажбите на дадената продуктова категория на равнище продажби на дребно не надхвърля 2,5 % от общите продажби на тютюневи изделия на равнището на Съюза“.

8. Член 5, параграф 6 от Директива 2014/40 относно докладването на съставки и емисии предвижда:

„6. Държавите членки изискват от производителите и вносителите да представят собствени и външни изследвания, с които разполагат, за проучване на пазара и за предпочитанията на различни потребителски групи, включително на младежите и пушачите, по отношение на съставките и емисиите, както и обобщени оценки от всякакви пазарни проучвания, които извършват при пускането на нови изделия. Държавите членки също така изискват от производителите и вносителите да съобщават данните за своя обем на продажбите по търговска марка и тип, в [брой] късове [цигари, пури, пурети] или в килограми, и по

държава членка на годишна база, като се започне от 1 януари 2015 г. Държавите членки осигуряват всякакви други данни за обема на продажбите, с които разполагат“.

9. Член 7 от Директива 2014/40 (озаглавен „Регулиране на съставките“), преди да бъде изменен с Делегирана директива 2022/2100, предвижда:

„1. Държавите членки забраняват пускането на пазара на тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества.

[…]

7. Държавите членки забраняват пускането на пазара на тютюневи изделия, съдържащи овкусители в която и да е от съставните им части, като например филтри, хартия, опаковки, капсули или други технически елементи, даващи възможност за промяна на мириса или вкуса на съответните тютюневи изделия или интензитета на техния дим. […]

[…]

12. Тютюневите изделия, различни от цигарите и тютюна за ръчно свиване на цигари, се освобождават от забраните, установени в параграфи 1 и 7. Комисията приема делегирани актове в съответствие с член 27, за да отмени това освобождаване за конкретна продуктова категория, ако е налице съществена промяна в обстоятелствата, установена в доклад на Комисията.

[…]“.

10. В членове 9 и 10 от Директива 2014/40 се определят съответно „общите предупреждения и информационни съобщения върху тютюневите изделия за пушене“ и „комбинираните здравни предупреждения за тютюневите изделия за пушене“, които трябва да се поставят на потребителските и на външните опаковки на тютюневите изделия.

11. Член 11 от Директива 2014/40 (озаглавен „Етикетиране на тютюневите изделия за пушене, различни от цигари, тютюн за ръчно свиване на цигари и тютюн за водна лула“), преди да бъде изменен с Делегирана директива 2022/2100, гласи:

„1. Държавите членки могат да освобождават тютюневите изделия за пушене, различни от цигари, тютюна за ръчно свиване на цигари и тютюна за водна лула[,] от задълженията за поставяне на информационното съобщение, предвидено в член 9, параграф 2, и на комбинираните здравни предупреждения, предвидени в член 10. […]

[…]

6. Комисията приема делегирани актове в съответствие с член 27 за отмяна на възможността за предоставяне на освобождавания за конкретна продуктова категория, посочена в параграф 1, ако е налице съществена промяна в обстоятелствата, установена в доклад на Комисията за съответната продуктова категория“.

12. Член 19 (озаглавен „Уведомяване за нови тютюневи изделия“) от Директива 2014/40 гласи:

„1. Държавите членки изискват от производителите и вносителите на нови тютюневи изделия да уведомяват компетентните органи на държавите членки за всяко такова тютюнево изделие, което възнамеряват да пуснат на съответния национален пазар. […]

[…]

2. […] Държавите членки предоставят на Комисията цялата информация, получена в съответствие с настоящия член.

3. Държавите членки могат да въведат система за разрешаването на новите тютюневи изделия. […]

4. Новите тютюневи изделия, пуснати на пазара, трябва да отговарят на изискванията по настоящата директива. Приложимостта на конкретните разпоредби на настоящата директива по отношение на новите тютюневи изделия зависи от това дали изделията попадат в категорията на бездимните тютюневи изделия или на тютюневите изделия за пушене“.

13. Член 28 (озаглавен „Доклад“) от Директива 2014/40 предвижда:

„1. Не по-късно от пет години от 20 май 2016 г. и след това при необходимост Комисията представя на Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите доклад за прилагането на настоящата директива.

[…]

2. В доклада Комисията посочва по-специално елементите на директивата, които следва да бъдат преразгледани или адаптирани с оглед на научното и техническото развитие, включително изготвяне на международно приети правила и стандарти по отношение на тютюневите и свързаните с тях изделия. Комисията обръща специално внимание на:

[…]

в) развитието на пазарите, което представлява съществена промяна в обстоятелствата;

[…]

3. Докладът ще бъде последван от предложения за изменение на настоящата директива, които Комисията счете за необходими за адаптирането ѝ към развитието в областта на тютюневите и свързаните с тях изделия, доколкото това е необходимо за безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар, и за отчитане на новостите в развитието въз основа на научните факти и развитието по отношение на разработването на международно приети стандарти за тютюневите и свързаните с тях изделия“.

2. Делегирана директива 2022/2100

14. С член 1 от Делегирана директива 2022/2100 се изменят член 7, параграф 12 и член 11 от Директива 2014/40, както следва.

15. Що се отнася до член 7, параграф 12 от Директива 2014/40, категорията „нагреваеми тютюневи изделия“ е добавена към изброените категории (а именно цигари и тютюн за ръчно свиване на цигари), които съгласно първата алинея на разпоредбата не са освободени от забраните, предвидени в член 7, параграфи 1 и 7. Освен това към разпоредбата е добавена втора алинея, която гласи:

„По смисъла на първата алинея „нагреваеми тютюневи изделия“ означава нови тютюневи изделия, които се нагряват, за да се произведат емисии, съдържащи никотин и други химикали, които след това се вдишват от потребителя(ите), и които в зависимост от характеристиките си са бездимни тютюневи изделия или тютюневи изделия за пушене“.

16. На свой ред член 11 е изменен в две отношения. Първо, заглавието на разпоредбата е заменено, както следва: „Етикетиране на тютюневите изделия за пушене, различни от цигари, тютюн за ръчно свиване на цигари, тютюн за водна лула и нагреваеми тютюневи изделия“. Второ, категорията „нагреваеми тютюневи изделия, определени в член 7, параграф 12, втора алинея“, е добавена в първата алинея на параграф 1 към изброените категории (а именно цигари, тютюн за ръчно свиване на цигари и тютюн за водна лула), които не могат да бъдат освободени от задълженията за поставяне на информационното съобщение и на предупрежденията, предвидени в член 9, параграф 2 и член 10 от Директивата.

Б. Ирландското право

17. Ирландия транспонира Делегирана директива 2022/2100 с European Union (Manufacture, Presentation and Sale of Tobacco and Related Products) (Amendment) Regulations 2023 (Правила от 2023 година относно мерки на Европейския съюз (във връзка с производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия) (изменение) (наричани по-нататък „Правилата от 2023 г.“).

III. Фактите, националното производство и преюдициалните въпроси

18. През януари 2023 г. PJ Carroll & Company Limited и Nicoventures Trading Limited, както и Philip Morris Limited, Philip Morris Products SA и Philip Morris Manufacturing & Technology Bologna SpA (заедно наричани по-нататък „жалбоподателите в главното производство“) завеждат дело пред High Court (Висш съд, Ирландия), като искат по-специално да бъдат обявени за невалидни Правилата от 2023 г., с които Делегирана директива 2022/2100 е транспонирана в ирландското право. Жалбоподателите считат, че Делегирана директива 2022/2100 е невалидна, тъй като Комисията е превишила правомощията, които са ѝ делегирани с Директива 2014/40. По-конкретно те твърдят, че Комисията не е оправомощена да обособи нова категория продукти от тези, които попадат в обхвата на определението на понятието „нови тютюневи изделия“, и че не може да отмени освобождаванията за тази нова категория продукти. Според тях разпоредбите на Директива 2014/40, които оправомощават Комисията да направи това, не се прилагат за новите тютюневи изделия.

19. Изпитвайки съмнения относно правилното тълкуване на релевантните разпоредби от правото на Съюза, High Court (Висш съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Невалидна ли е [Делегирана директива 2022/2100], тъй като с нея се превишават правомощията, предоставени с член 7, параграф 12 и член 11, параграф 6 от Директива [2014/40], с оглед на член 290 ДФЕС и като се вземат предвид член 2, точка 14, член 19 и член 28 от Директива 2014/40/ЕС?

2) Невалидна ли е [Делегирана директива 2022/2100], предвид обстоятелството че Комисията не е имала право да достигне до извода, че е налице съществена промяна в обстоятелствата по смисъла на член 7, параграф 12 и/или член 11, параграф 6 и/или член 2, точка 28 от Директива [2014/40]?“.

20. Писмени становища по настоящото дело представят жалбоподателите в главното производство, Ирландия, френското и италианското правителство и Комисията. Тези страни представят и устни становища в съдебното заседание, проведено на 28 ноември 2024 г.

IV. Анализ

21. С двата си въпроса запитващата юрисдикция иска от Съда да провери валидността на Делегирана директива 2022/2100, с която се отменят освобождаванията от забраната за ароматизиране и задължението за етикетиране (наричани по-нататък „освобождаванията“) за нагреваемите тютюневи изделия — нова категория изделия, създадена от Комисията.

22. Запитващата юрисдикция повдига два въпроса в това отношение. Първият въпрос е от институционално и материалноправно естество: с делегираната директива Комисията превишила ли е правомощията, които са ѝ делегирани с основния акт? Вторият въпрос е по-скоро процесуален и обстоятелствен: изпълнено ли е условието за наличие на „съществена промяна в обстоятелствата“?

23. За по-голяма яснота ще подчертая от самото начало, че е безспорно, че нагреваемите тютюневи изделия представляват „нови тютюневи изделия“ по смисъла на Директива 2014/40. Всъщност те не попадат в нито една от конкретните категории, определени в член 2 от нея, и са пуснати на пазара за първи път след 19 май 2014 г.

24. Също така съвсем очевидно е, че по принцип разпоредбите на тази директива, които се отнасят до *разглежданите задължения*, се прилагат за новите тютюневи изделия. Всъщност съгласно член 7, параграф 1 от Директива 2014/40 забраната за ароматизиране се прилага за „тютюневи изделия“, което очевидно обхваща новите тютюневи изделия. По същия начин съгласно член 9, параграф 2 и член 10 от Директива 2014/40 задължението за етикетиране се прилага за „тютюневи изделия за пушене“, което включва и новите тютюневи изделия, ако те са изделия за пушене.

25. В същия ред на мисли новите тютюневи изделия са (или могат да бъдат) *освободени* от разглежданите задължения, тъй като те са „тютюневи изделия, различни от цигари и тютюн за ръчно свиване на цигари“ (съгласно член 7, параграф 12 от Директива 2014/40), а ако са за

пушене — също и „тютюневи изделия за пушене, различни от цигари, тютюн за ръчно свиване на цигари и тютюн за водна лула“ (съгласно член 11, параграф 1 от Директива 2014/40).

26. По същество спорът се отнася до правомощието на Комисията да отмени чрез делегиран акт освобожданията по отношение на новите тютюневи изделия.

A. Първи въпрос

27. С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали като е създала нова категория изделия (нагреваеми тютюневи изделия) и е отменила освобожданията за тази категория, Комисията е превишила правомощията, делегирани ѝ от законодателя на Съюза с член 7, параграф 12 и член 11, параграф 6 от Директива 2014/40.

28. Жалбоподателите в главното производство и италианското правителство твърдят, че с Делегирана директива 2022/2100 Комисията е превишила делегираните правомощия по Директива 2014/40 и е изменила някои нейни съществени елементи. За разлика от тях Ирландия, френското правителство и Комисията застъпват противоположното становище, като твърдят, че разпоредбите относно отменянето на освобожданията се прилагат и за новите тютюневи изделия.

29. По-нататък в изложението ще обясня защо, въпреки че доводите, изтъкнати от жалбоподателите в главното производство и от италианското правителство, имат известно основание, все пак стигам до заключението, че като е приела Делегирана директива 2022/2100, Комисията не е превишила правомощията, делегирани ѝ от законодателя на Съюза.

1. Член 290, параграф 1 ДФЕС и „съществените елементи“ на основния акт

30. Най-напред следва да отбележа, че в настоящото производство страните, които представят становища, обсъждат подробно дали Делегирана директива 2022/2100 е изменила някои „съществени елементи“ на основния акт (Директива 2014/40) по смисъла на член 290, параграф 1 ДФЕС. Тази разпоредба гласи:

„Законодателен акт може да делегира на Комисията правомощието да приема незаконодателни актове от общ характер, които допълват или изменят определени несъществени елементи от законодателния акт.

Законодателните актове определят изрично целите, съдържанието, обхвата и продължителността на делегирането. Съществените елементи от една област се запазват за законодателния акт и съответно не могат да бъдат предмет на делегиране на правомощие“.

31. Съгласно постоянната съдебна практика „съществените елементи“ на даден законодателен акт по смисъла на член 290, параграф 1 ДФЕС са тези, чието приемане „налага да се направи *политически избор*, който спада към отговорностите на

законодателя на Съюза“ [7]. Това понятие не може да бъде прекалено широко, тъй като трябва да бъде запазено за „разпоредби, които имат за цел да конкретизират основните насоки на [съответната] политика на Съюза“ [8]. Такъв е случаят по-специално когато въпросният елемент „предполага претегляне на различните разглеждани интереси въз основа на много фактори за преценка или [когато] създава възможност за засягане на основните права на съответните лица в толкова голяма степен, че налага намесата на законодателя на Съюза“ [9].

32. С оглед на изложеното считам, че Делегирана директива 2022/2100 *не* изменя съществени елементи на Директива 2014/40.

33. Що се отнася до разпоредбите, които са от значение за настоящото производство, според мен по същество ключовите политически избори, направени от законодателя на Съюза са три [10]. Първо, по принцип овкусителите следва да бъдат премахнати като съставки от изделията [11] и от потребителските опаковки, а на външните опаковки на продуктите следва да бъдат поставени някои здравни предупреждения и информационни съобщения [12]. Второ, някои освобождавания от тези задължения следва да бъдат (или могат да бъдат) предоставени на изделия, които „основно се употребяват от по-възрастни потребители и от малки групи от населението“ [13]. Трето, тези освобождавания следва да се отменят, когато има „съществена промяна в обстоятелствата“ във връзка с обема на продажбите или моделите на употреба от страна на младите хора [14].

34. Струва ми се, че нито един от тези ключови избори не е засегнат от Делегирана директива 2022/2100, която представлява просто прилагане на тези избори по отношение на нов вид изделия. Решението за отмяна на освобожданията всъщност е по-скоро техническо действие, при което Комисията разполага с ограничена техническа свобода на преценка, за да провери дали са изпълнени условията за отмяна (посочени в член 2, точка 28 от Директива 2014/40), и с никаква политическа свобода на преценка (съгласно член 7, параграф 12 и член 11, параграф 6 от Директива 2014/40) [15] по отношение на това дали освобожданията следва да бъдат отменени [16].

35. Освен това не е по-убедителен доводът, че начинът, по който новите тютюневи изделия следва да бъдат регулирани съгласно Директива 2014/40, изисква да бъдат направени важни политически избори [17]. Всъщност законодателят на Съюза вече i) е приел, че „[в]сички тютюневи изделия са потенциален източник на смъртност, заболеваемост и увреждания

[7] Вж. например решение от 11 май 2017 г., Dyson/Комисия (C-44/16 P, EU:C:2017:357, т. 61 и цитираната съдебна практика). Курсивът е мой.

[8] Вж. решение от 27 октомври 1992 г., Германия/Комисия (C-240/90, EU:C:1992:408, т. 37).

[9] Вж. по-специално решение от 26 юли 2017 г., Чешка република/Комисия (C-696/15 P, EU:C:2017:595, т. 78).

[10] По този въпрос вж. аналогичното заключението на генерален адвокат Kokott по дело Philip Morris Brands и др. (C-547/14, EU:C:2015:853, т. 253 и 254).

[11] Вж. по-специално съображение 15 от Директива 2014/40.

[12] Съображения 22—25 от Директива 2014/40.

[13] Съображения 19 и 26 от Директива 2014/40.

[14] Пак там. Вж. и съображение 51 и 52 от Директива 2014/40.

[15] По-специално и в двете разпоредби се посочва, че Комисията „*приема* делегирани актове […], ако е налице съществена промяна в обстоятелствата“ (курсивът е мой).

[16] За разграничението между техническа свобода на преценка и политическа свобода на преценка вж. заключението ми по дело ECB/Crédit lyonnais (C-389/21 P, EU:C:2022:844, т. 47—53).

[17] В този контекст искам да отбележа, че по-горе използвах понятията „ключови“ или „основни“ политически решения, тъй като от съдебната практика, посочена в точка 31 по-горе, следва, че член 290, параграф 1 ДФЕС не изключва възможността законодателят на Съюза да делегира правомощия, чието упражняване изисква от Комисията да направи някои (строго определени) решения по свое усмотрение. Вж. в този смисъл решение от 26 юли 2017 г., Чешка република/Комисия (C-696/15 P, EU:C:2017:595, т. 52).

[и] [в] съответствие с това тяхното производство, дистрибуция и употреба следва да бъдат регулирани“ (съображение 34 от Директива 2014/40); ii) е изяснил, че „новите тютюневи изделия […] са тютюневи изделия съгласно определението в [Директива 2014/40]“ (съображение 35 от нея); и iii) е решил, че новите тютюневи изделия „следва да отговарят на изискванията на [Директива 2014/40]“ (също съображение 35 от нея).

36. Следователно е ясно, че Комисията не е превишила делегираните ѝ правомощия, засягайки съществен елемент от основния акт в нарушение на член 290, параграф 1 ДФЕС. Тук ще се спра на въпроса дали при приемането на Делегирана директива 2022/2100 Комисията е спазила „целите, съдържанието, обхвата и продължителността на делегирането“, включени в член 7, параграф 12 и член 11, параграф 6 от Директива 2014/40. Всъщност освен въпроса дали делегираната директива спазва ограниченията, предвидени в член 290, параграф 1 ДФЕС (които се прилагат за всички делегирани актове), съществува и въпросът дали тя спазва ограниченията, поставени от законодателя на Съюза в съответните разпоредби на Директива 2014/40.

37. За тази цел ще разгледам значението и обхвата на член 7, параграф 12 и член 11, параграф 6 от Директива 2014/40. Трябва да отбележа, че това не е лесна задача. Всъщност формулировката на някои разпоредби на Директива 2014/40 е до известна степен двусмислена и независимо от тълкувателния подход, който се възприема по отношение на тези разпоредби, тяхното взаимодействие невинаги е ясно.

38. В следващите раздели ще обясня защо смятам, че като цяло доводите, които подкрепят тезата, че Комисията е оправомощена да отмени разглежданите освобождавания за новите тютюневи изделия, са по-убедителни от тези, които я оспорват.

2. Езиково тълкуване на член 7, параграф 12 и член 11, параграф 6

39. Струва ми се логично да започна анализа си с преглед на текста на член 7, параграф 12 и член 11, параграф 6 от Директива 2014/40.

40. Припомням, че в член 7, параграф 12 от Директива 2014/40 се предвижда, че „тютюневите изделия, различни от цигарите и тютюна за ръчно свиване на цигари, се освобождават от забраните, установени в параграфи 1 и 7“, както и че „Комисията приема делегирани актове […], за да отмени това освобождаване за конкретна продуктова категория, ако е налице съществена промяна в обстоятелствата […]“. По подобен начин в член 11, параграф 6 от Директива 2014/40 се предвижда, че „Комисията приема делегирани актове […] за отмяна на възможността за предоставяне на освобождавания за конкретна продуктова категория, посочена в параграф 1, ако е налице съществена промяна в обстоятелствата […]“.

41. Два елемента в текста ми се струват от особено значение в този контекст.

42. Първо, и двете разпоредби установяват ясна връзка между категориите продукти, които *се ползват* (или могат да се ползват) от освобожданията, и тези, за които освобожданията могат да бъдат *отменени*. Връзката в член 7, параграф 12 от Директива 2014/40 е структурна: в същия параграф на тази разпоредба i) се предвижда освобождаване и ii) се въвежда възможност за отмяна на това освобождаване. Връзката в член 11, параграф 6 от Директива 2014/40 е още по-ясна, тъй като е направена чрез препратка към категориите на съответните продукти (едни и същи категории за освобождаването и за

отмяната на освобождаването). Според мен наличието на тази връзка е елемент, който съвсем очевидно подкрепя тълкуването на тези разпоредби, представено от Ирландия, френското правителство и Комисията.

43. Второ, и двете разпоредби се отнасят до „*конкретна* продуктова категория“ [18]. Жалбоподателите в главното производство и италианското правителство твърдят, че този израз трябва да се разбира като отнасящ се до тютюневите изделия, които принадлежат към различните категории, определени в член 2 от Директива 2014/40. Те твърдят, че следователно Комисията не е оправомощена да създава нови категории тютюневи изделия, отделяйки група изделия (в случая — нагреваеми тютюневи изделия) от тези, които попадат в обхвата на определението на понятието „нови тютюневи изделия“.

44. Тези доводи са неубедителни.

45. Понятието „конкретна“ не е дефинирано в Директива 2014/40. Въпреки това с оглед на цялостната схема на Директивата, ми се струва разумно да се разбира като синоним на понятията „дадена“, „специфична“ или „определена“ [19]. По същество според мен двете разпоредби означават, че всяка отмяна на освобожданията следва да се отнася само до категорията продукти, по отношение на които е настъпила значителна промяна в обстоятелствата. Отмяната не може да се разпростира върху други, подобни или свързани продукти. Както обясних, отмяната на освобожданията е по-скоро механично действие, при което Комисията разполага с ограничена свобода на действие.

46. Не виждам никакъв текстов или контекстуален елемент в Директива 2014/40, който да подсказва, че понятието „конкретна“ следва да се тълкува в смисъл на „вече съществуваща“ или „вече определена“. Това не следва и от обичайното значение на това понятие.

47. По същия начин никъде в Директивата не намирам индикация, че понятието „продуктова категория“ в член 7, параграф 12 и член 11, параграф 6 от Директива 2014/40 се отнася до категориите, определени в член 2 от нея.

48. В това отношение не бива да се пренебрегва фактът, че за да се определят продуктите, които попадат в нейния обхват, както и за да се определи кои набори от правила за кои продукти се прилагат, в Директива 2014/40 се използват различни определения за категоризиране на съответните продукти. Съответните продукти всъщност са обединени в различни групи, подгрупи и категории. С известно опростяване те са следните: i) Директивата се прилага за „тютюневи изделия“ и някои свързани с тях (т.е. нетютюневи) изделия [20]; ii) тютюневите изделия могат да бъдат разделени на „бездимни тютюневи изделия“ и „тютюневи изделия за пушене“; iii) тютюневите изделия, принадлежащи към

[18] Курсивът е мой.

[19] Всъщност понятието „определени категории“ се използва в член 24, параграф 3 от Директива 2014/40. Тази разпоредба позволява на държавите членки да „[забранят] определени категории тютюневи или свързани с тях изделия[, които отговарят на изискванията на Директивата,] въз основа на съображения, свързани с конкретното положение в същата държава членка, и при условие че разпоредбите са оправдани от потребността от опазване на общественото здраве. Запитани в съдебното заседание дали тази разпоредба е приложима към новите тютюневи изделия, жалбоподателите в главното производство не заемат категорична позиция (първо отговарят отрицателно, а впоследствие допускат, че може би е приложима), докато италианското правителство е на мнение, че тя е приложима. От своя страна не намирам основания да може да се приеме, че член 24, параграф 3 от Директива 2014/40 е неприложим към новите тютюневи изделия.

[20] Изделия като „растителни изделия за пушене“, „електронни цигари“ и „контейнери за многократно пълнене“.

тези две групи, след това се разделят на специфични категории; и iv) изделията, които не попадат в съществуващите конкретни категории и които се появяват на пазара след датата на транспониране на Директивата, се считат за „нови тютюневи изделия“ [21].

49. Два допълнителни елемента засилват сложността на тази схема. Първо, в Директива 2014/40 се признава, че има изделия, които поради своите характеристики или предназначение могат да попаднат в две или повече конкретни категории [22]. Второ, в Директивата се посочва, че „новите тютюневи изделия“ могат да попадат в обхвата на определението за бездимни тютюневи изделия или за тютюневи изделия за пушене [23].

50. В този контекст съм съгласен с жалбоподателите в главното производство, че Комисията не е оправомощена да променя групите и категориите, посочени в Директива 2014/40, нито да променя приложимите към тях материалноправни разпоредби. От изложеното обаче не следва, че изброяването на „конкретните“ категории е изчерпателно. Ако това беше така, формулировката на член 2, точка 14, буква а) от Директива 2014/40 — съгласно който нови тютюневи изделия са тези, които по-специално „не [попадат] в никоя от *следните* категории: цигари, тютюн за ръчно свиване на цигари, тютюн за лула, тютюн за водна лула, пури, пурети, тютюн за дъвчене, тютюн за смъркане или тютюн за орална употреба [24] — би била странна, тъй като тези категории по същество изчерпват посочените в член 2. Всъщност формулировката предполага, че поне потенциално може да има и *други* категории тютюневи изделия. Освен това, ако изброените категории съответстват на тези, които според жалбоподателите в главното производство и италианското правителство образуват „конкретните категории“, посочени в член 7, параграф 12 и член 11, параграф 6 от Директива 2014/40, защо този израз не е бил използван и в член 2, точка 14, буква а) от нея?

51. Това не се поставя под съмнение от решение на Съда Planta Tabak [25], на което се позовават жалбоподателите в главното производство. В това решение Съдът само потвърждава, че i) някои категории изделия, определени в член 2 от Директива 2014/40, действително са „продуктови категории“ по смисъла на член 7 от нея; и ii) понятието „продуктови категории“ следва да се тълкува последователно в цялата директива. Не намирам нито една точка от това решение, която да подкрепя становището, че продуктовите категории могат да бъдат само определените в член 2 от Директивата.

52. Всъщност е вярно, както подчертават жалбоподателите в главното производство, че никоя разпоредба не позволява изрично на Комисията да създава нови продуктови категории. Също така е вярно обаче, че никоя разпоредба не ѝ забранява изрично да го прави. Така че дали Комисията може валидно да направи това, зависи, бих казал, от това дали това може да се счита за *необходимо*, за да се гарантира правилното изпълнение на правомощията, делегирани ѝ по силата на член 7, параграф 12 и член 11, параграф 6 от Директива 2014/40.

53. Ако тези разпоредби са приложими и за нови тютюневи изделия, тогава Комисията *трябва* да може да създаде нова продуктова категория. Всъщност, както беше обяснено, тези разпоредби оправомощават Комисията да предприема действия само по отношение

[21] Член 2, точка 14 от Директива 2014/40.

[22] Вж. съображение 9 и член 2, параграф 13 от Директива 2014/40.

[23] Член 19, параграф 4 от Директива 2014/40.

[24] Курсивът е мой.

[25] Решение от 30 януари 2019 г. (C-220/17, EU:C:2019:76, т. 60—67).

на конкретни категории изделия и би било абсурдно да се смята, че „новите тютюневи изделия“ са една от тези категории. В противен случай това би означавало, че значителното нарастване на продажбите на ново изделие би наложило на Комисията да отмени освобожданията по отношение на *всички* нови тютюневи изделия, включително и тези, които (по отношение на състава, начина на консумация, органолептичните характеристики и т.н.) нямат много общо с първите и които освен това могат да имат много ограничени продажби. Това би било абсурдно тълкуване на Директивата.

54. С оглед на изложеното според мен решаващият въпрос е дали в Директива 2014/40 има други елементи, които в допълнение към отбелязаното в точка 42 по-горе показват, че делегирането на правомощия на Комисията за отмяна на освобожданията обхваща и новите тютюневи изделия.

55. Мисля, че такива елементи са налице.

3. Контекстуално тълкуване на член 7, параграф 12 и член 11, параграф 6 — първа част

56. Първо, считам, че като цяло контекстуалното тълкуване на член 7, параграф 12 и член 11, параграф 6 от Директива 2014/40 предполага, че Комисията може да отмени освобожданията и по отношение на някои нови тютюневи изделия. Всъщност, въпреки че има елементи, от които би могло да се изведе друго тълкуване на тези разпоредби, тези, които сочат за наличието на по-широка свобода на действие на Комисията при изпълнението на разглежданите задължения, са по-убедителни от тези, които сочат в обратния смисъл.

57. На първо място, не се оспорва, че правилата, установени в Директива 2014/40, се прилагат *общо* за новите тютюневи изделия. В това отношение член 19, параграф 4 от Директивата предвижда, че „[н]овите тютюневи изделия, пуснати на пазара, трябва да отговарят на изискванията по настоящата директива“ и че кои конкретни разпоредби на Директивата се прилагат към новите тютюневи изделия „зависи от това дали изделията попадат в категорията на бездимните тютюневи изделия или на тютюневите изделия за пушене“. Това правило се повтаря в съображение 35 от Директивата, съгласно което „[с]цел да се гарантират условия на равнопоставеност, новите тютюневи изделия, които са тютюневи изделия съгласно определението в настоящата директива, следва да отговарят на изискванията на настоящата директива“.

58. С оглед на това и като се има предвид, че i) правилата за разглежданите задължения и за разглежданите освобождавания са ясно приложими за новите тютюневи изделия[26] и ii) правилата за отмяна не изключват изрично „новите тютюневи изделия“[27], изглежда разумно да се приеме, че новите тютюневи изделия също трябва да попадат в обхвата на правилата за *отмяна* на освобожданията.

59. В крайна сметка е логично да се запитаме дали, ако законодателят на Съюза е искал да направи разглежданите задължения неприложими по отношение на новите тютюневи изделия, нямаше да бъде по-ясен и директно да изключи тези изделия от обхвата на съответните разпоредби, вместо да използва комбинацията от принципно задължение и освобождаване от това задължение, което не може да бъде отменено.

[26] Вж. по-горе точки 24 и 25 от настоящото заключение.

[27] Вж. по-горе точки 40 и 42 от настоящото заключение.

60. Това становище изглежда се потвърждава от факта, че по отношение на разглежданите задължения Директива 2014/40 включва някои специални правила за определени групи или категории изделия, като например „изделията с характерни вкусово-ароматни качества с по-голям обем на продажби“ [28] или „електронните цигари и контейнерите за многократно пълнене“ [29]. В по-общ план, когато определени изделия са уреждат от специални правила, като по този начин се дерогира общият или секторният режим, разпоредбите на Директивата правят това изрично [30].

61. Освен това моите констатации изглеждат и съвместими в по-голяма степен с правната уредба, установена в РККТ и насоките за нейното прилагане. Рамковата конвенция, както е посочено в съображение 7 от Директива 2014/40, е задължителна за Съюза и неговите държави членки и следователно следва да се прилага при установяването на правила по въпроси като тези, уредени от Директива 2014/40. Що се отнася до насоките за прилагане на РККТ, въпреки че нямат задължителна сила, съгласно членове 7 и 9 от РККТ, те все пак са предназначени да подпомагат договарящите се страни при прилагането на разпоредбите на тази конвенция [31]. Поради тази причина законодателят на Съюза решава да ги вземе надлежно предвид в Директива 2014/40 [32].

62. Въпреки че новите тютюневи изделия се споменават в различни точки на насоките за прилагане на РККТ [33], тези насоки не предлагат по-снизходително третиране на тези изделия в сравнение със съществуващите изделия, по-специално по отношение на мерките, свързани със съставките и етикетирането [34]. Същото важи и за РККТ: тази конвенция не съдържа разпоредба, която да предвижда, че тези изделия могат да бъдат временно изключени от приложното поле на общите правила, докато се оценява тяхното въздействие върху пазара и общественото здраве [35].

63. Съответно никъде в релевантните контекстуални елементи не намирам нещо, което да опровергава констатацията, че Комисията може да реши да отмени освобождаванията по отношение на някои нови тютюневи изделия. При все това, жалбоподателите в главното производство и италианското правителство изтъкват други контекстуални елементи, които според тях подкрепят тяхното становище. Ще анализирам тези доводи по-долу.

4. Контекстуално (и историческо) тълкуване на член 7, параграф 12 и член 11, параграф 6 — втора част

64. На първо място, жалбоподателите в главното производство твърдят, че „широкото“ тълкуване на член 7, параграф 12 и член 11, параграф 6 от Директива 2014/40, което би ги направило приложими и за новите тютюневи изделия, би било несъвместимо с правилата, предвидени в член 19, параграф 1 и член 28 от нея. Според тези страни тези разпоредби показват, че законодателят на Съюза е предвидил специален режим за новите тютюневи изделия.

[28] Вж. съображение 16 от Директива 2014/40.

[29] Вж. съображение 47 от Директива 2014/40.

[30] Вж. например член 6, член 16, параграф 3 и член 30 от Директива 2014/40.

[31] Вж. решение от 4 май 2016 г., Philip Morris Brands и др. (C-547/14, EU:C:2016:325, т. 111).

[32] Вж. съображения 15 и 24 от Директива 2014/40.

[33] Вж. стр. 70, 78 и 85 от Насоките за прилагане на РККТ.

[34] Вж. по-специално стр. 33—41, 61 и 62 от Насоките за прилагане на РККТ.

[35] Вж. по-специално членове 9 и 11 от Конвенцията.

65. С член 19, параграф 1 се създава система за предварително уведомяване на националните органи за нови тютюневи изделия преди те да бъдат пуснати на пазара. Информацията, която следва да бъде предоставена, трябва да включва по-специално „подробно описание на съответното ново тютюнево изделие, както и […] указания за употреба и информация за съставките и емисиите“. Член 28 от същата директива изисква от Комисията да изготвя „при необходимост“ доклад за прилагането на Директивата. В този доклад Комисията следва да обърне специално внимание по-специално на „пазарното развитие по отношение на новите тютюневи изделия“ и „развитието на пазарите, което представлява съществена промяна в обстоятелствата“. Този доклад трябва да бъде последван от „предложения за изменение на [Директивата], които Комисията счете за необходими […]“.

66. Действително на пръв поглед тези две разпоредби могат да се тълкуват в смисъл, че по отношение на новите тютюневи изделия законодателят на Съюза е избрал подхода „изчакай и виж“, като е запазил решението си относно начина, по който те следва да бъдат регулирани в бъдеще [36].

67. Според мен обаче при по-внимателен преглед тези разпоредби трябва да се тълкуват по различен начин.

68. Първо, подходът „изчакай и виж“, изглежда, е несъвместим с ясната формулировка на съображение 35 и член 19, параграф 4 от Директива 2014/40 — припомнени в точка 57 по-горе — които изискват тези изделия да спазват изискванията на Директивата. Освен това, ако единствените релевантни изисквания са тези, произтичащи от член 19 от Директивата, както твърдят жалбоподателите в главното производство, член 19, параграф 4, второ изречение („[п]риложимостта на конкретните разпоредби на настоящата директива по отношение на новите тютюневи изделия зависи от това дали изделията попадат в категорията на бездимните тютюневи изделия или на тютюневите изделия за пушене“) би бил лишен от всякакъв смисъл. Всъщност е ясно, че задълженията за уведомяване, предвидени в член 19, параграфи 1 и 2, се отнасят и за двете групи изделия. Включеният в член 19, параграф 4 израз „приложимостта на конкретните разпоредби на настоящата директива“ се отнася до *материалноправните* разпоредби на Директивата, включително тези относно съставките и етикетирането.

69. Второ, в *подготвителните документи* не се съдържат указания, че законодателят е избрал да изчака с регулирането на новите тютюневи изделия, а точно обратното: новите тютюневи изделия трябва да се уреждат изцяло от *общите правила* на Директивата, докато се изследва тяхното въздействие върху здравето и практиките на потребление. Ако е необходимо, в бъдеще могат да бъдат приети по-строги правила.

70. Това се потвърждава и от оценката на въздействието на Комисията, публикувана през 2012 г. Предпочитаният от Комисията вариант за регулиране на новите тютюневи изделия е следният: „Въвежда се задължение за уведомяване за нови тютюневи изделия […] и Комисията ще изготви доклад за пазарното развитие по отношение на тези изделия пет години след транспонирането на [новата директива за тютюна]. Пуснатите на пазара нови тютюневи изделия трябва да спазват правилата за етикетиране (здравните предупреждения от двете страни) и за регулиране на съставките (забрана на изделия с

[36] Вж. също така съображение 34 („[…] важно [е] да се наблюдава развитието по отношение на новите тютюневи изделия“) и съображение 52 („[д]окладът следва да включва информация относно […] развитието на пазара по отношение на новите тютюневи изделия [и] развитието на пазара, което води до съществена промяна в обстоятелствата“) от Директива 2014/40.

характерни вкусово-ароматни качества)“. Интересно е, че нито една от оценените в оценката на въздействието регулаторни възможности не подкрепя доводите, изтъкнати от жалбоподателите в главното производство [37].

71. Този подход (наличието както на процедура за уведомяване, така и на прилагане на общите правила по подразбиране) е напълно отразен в обяснителния меморандум, придружаващ предложението на Комисията за директива, внесено през 2012 г. Всъщност в раздел 3.6 (озаглавен „Нови тютюневи изделия“) от него Комисията пише:

„Нова категория тютюневи изделия […] ще трябва да спазват изискванията на директивата […], за да се гарантира наличието на равнопоставеност, а приложимите правила ще зависят от това дали при изделието е наличен процес на горене, или не.

В предложението *също така* се предвижда задължение за уведомяване за нови категории тютюневи изделия, а пет години след крайния срок за транспониране на Директивата Комисията ще изготви доклад за развитието на пазара по отношение на тези изделия“ [38].

72. Трето, изглежда горните констатации се потвърждават от съществуващата съдебна практика. В решение Philip Morris Brands и др. Съдът посочва, че с Директива 2014/40 законодателят на Съюза „е взел решение да установи *еднакви правила за всички тютюневи изделия* с характерни вкусово-ароматни качества“ [39]. Това не се поставя под съмнение в точка 32 от решение Swedish Match [40]. Жалбоподателите в главното производство твърдят, че в тази точка Съдът е приел, че тъй като все още не може да се установи тяхното въздействие върху здравето и практиките на потребление, новите тютюневи изделия са включени в приложното поле на Директива 2014/40 само за да може процедурата по уведомяване да се прилага за тях.

73. Не съм съгласен. В тази точка Съдът иска да подчертае, че за разлика от тютюна за орална употреба продажбата на нови тютюневи изделия *не е забранена*, тъй като не е известно тяхното въздействие върху общественото здраве и динамиката на пазара. Това става ясно, когато тази точка от решението се прочете в правилния си контекст. Въпросът, който си поставя Съдът, е дали Директива 2014/40 нарушава принципа на равно третиране, тъй като забранява пускането на пазара на тютюневи изделия за орална употреба, като същевременно разрешава пускането на пазара на други тютюневи изделия, включително на нови тютюневи изделия. В това отношение не бива да се пренебрегва фактът, че един от предвидените варианти на регулиране в процеса, който в крайна сметка довежда до приемането на Директива 2014/40, е да се въведе пълна забрана за продажбата на нови тютюневи изделия, каквато вече е била въведена за тютюна за орална употреба [41].

74. Четвърто, изтъкнатото от жалбоподателите в главното производство тълкуване на членове 19 и 28 от Директива 2014/40 не се подкрепя от текста и целта на тези разпоредби, които имат широк обхват и не се отнасят конкретно до разглежданите задължения.

[37] Работен документ на службите на Комисията — Оценка на въздействието — придружаващ документа „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия“, SWD(2012) 452 final, стр. 50—52, 74—76 и 117.

[38] Курсивът е мой.

[39] Решение от 4 май 2016 г. (C-547/14, EU:C:2016:325, т. 108). Курсивът е мой.

[40] Решение от 22 ноември 2018 г. (C-151/17, EU:C:2018:938).

[41] Вж. оценката на въздействието на Комисията, стр. 50—52.

75. Системата за уведомяване, установена в член 19 и член 28, параграф 2, буква б) от Директива 2014/40, има множество цели, по-специално: i) да позволи на държавите членки да разрешат пускането на пазара на тези изделия (ако имат такава система)[42]; ii) да определи кои групи от разпоредбите на Директива 2014/40 се прилагат[43]; и iii) да поддържат информираността на Съюза и националните органи за съответното пазарно и научно развитие с оглед на евентуални изменения на Директивата[44]. Член 19 от Директива 2014/40 не свързва нито изрично, нито имплицитно, въпросното уведомление с необходимостта законодателят на Съюза да определи дали разглежданите задължения следва да станат приложими чрез отмяна на освобождаванията.

76. Що се отнася до член 28 от Директива 2014/40, струва ми се съвсем очевидно, че законодателен акт, който сближава законите на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия, може да се нуждае от редовни преразглеждания с течение на времето, тъй като пазарът непрекъснато се развива (съществуващите изделия могат да се променят, на пазара се пускат нови изделия, а предпочитанията на потребителите се променят) и се появяват нови научни изследвания. Също толкова очевидно е, че законодателят на Съюза може да пожелае да измени правната уредба — както по отношение на общите принципи и определения, така и що се отнася до по-конкретните правила относно задълженията, освобождаванията и отмяната на освобождаванията — за да адаптира тези правила по-специално към спецификата на тютюневите изделия, които са навлезли на пазара след приемането на Директива 2014/40.

77. Естествено, в съответствие с максимата a maiori ad minus (който може по-голямото, може и по-малкото)[45] законодателят на Съюза би могъл по този начин да вземе решение и по въпроси, по които е делегирал правомощия на Комисията. Ето защо не считам, че споменаванията на новите тютюневи изделия и на възможната промяна в обстоятелствата в член 28 от Директива 2014/40 изключват тълкуването на член 7, параграф 12 и член 11, параграф 6 от нея, защитавано от Ирландия, френското правителство и Комисията.

78. Пето, подходът „изчакай и виж“ не би бил в съответствие с принципа на предпазните мерки, залегнал по-специално в член 35 от Хартата на основните права на Европейския съюз и в член 9 ДФЕС, член 114, параграф 3 ДФЕС и член 168, параграф 1 ДФЕС[46], който съгласно постоянната съдебна практика е приложим, когато институциите на Съюза приемат в рамките на политиката за вътрешния пазар мерки за опазване на човешкото здраве[47]. Съдът последователно посочва, че когато има несигурност относно наличието или обхвата на рискове за здравето на хората, с оглед на този принцип законодателят на Съюза може да вземе защитни мерки, без да е необходимо да се изчаква действителното съществуване и сериозността на тези рискове да бъдат напълно установени[48].

42 Член 19, параграф 3 от Директива 2014/40.

43 Член 19, параграф 4 от Директива 2014/40.

44 Член 28, параграф 2, буква б) от Директива 2014/40.

45 Вж. например Решение от 13 май 2003 г., Комисия/Испания (C-463/00, EU:C:2003:272, т. 41).

46 Вж. в това отношение решение от 4 май 2016 г., Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, т. 116).

47 Вж. по-специално решение от 1 октомври 2019 г., Blaise и др. (C-616/17, EU:C:2019:800, т. 41 и цитираната съдебна практика).

48 Вж. например решение от 22 ноември 2018 г., Swedish Match (C-151/17, EU:C:2018:938, т. 38 и цитираната съдебна практика).

79. В крайна сметка трикомпонентният режим, установен с Директива 2014/40 по отношение на разглежданите задължения (основно правило/освобождаване/отмяна на освобождаването), би бил донякъде изкривен, ако третото му звено бъде премахнато по отношение на някои изделия. Към този въпрос ще се върна в раздел 6 по-долу.

5. Контекстуално тълкуване на член 7, параграф 12 и член 11, параграф 6 — трета част

80. В допълнение, жалбоподателите в главното производство се позовават на член 2, точка 28 от Директива 2014/40, съгласно който за „съществена промяна в обстоятелствата“ е необходимо увеличаване на обема на продажбите или на равнището на разпространение за ползване сред групата на потребителите под 25-годишна възраст с определени проценти (съответно 10 % и 5 %). Тези страни поставят въпроса дали не е твърде лесно тези прагове да бъдат достигнати от новите тютюневи изделия, при положение че тези изделия вероятно ще реализират само минимални продажби, когато навлязат на пазара. По същество те изтъкват обстоятелството, че всяко значимо разширяване на пазара може лесно да достигне прага от 10 % увеличение на продажбите и по този начин да предизвика отмяна на освобожданията.

81. Съмненията, изразени от жалбоподателите в главното производство, са донякъде разбираеми. Въпреки това не считам, че условията, предвидени в член 2, точка 28 от Директива 2014/40, санкционират несправедливо новите тютюневи изделия.

82. Първо, налице е относително високо изискване, което трябва да бъде изпълнено от дадена (съществуваща или нова) категория продукти, за да настъпи такава промяна в обстоятелствата: обемът на продажбите на въпросната категория трябва да надхвърля 2,5 % от общите продажби на тютюневи изделия на равнището на Съюза. Ако този праг от 2,5 % не бъде достигнат, не може да има отмяна на освобожданията независимо от размера на ръста на продажбите или увеличаването на ползването от младите хора. Според мен на пазар, който през 2020 г. се оценява на около 600 милиона единици[49], прагът от 2,5 % гарантира, че освобожданията могат да бъдат отменени само за изделия със значително присъствие в Европейския съюз.

83. Освен това трябва да бъде установено увеличение на продажбите или на равнището на разпространение за ползване на въпросните изделия сред млади хора в поне пет държави членки. Това изискване неминуемо води до изключване на изделия, чието присъствие на пазара на Съюза е предимно местно или чисто маргинално.

84. Не на последно място, данните за продажбите, използвани за оценка на евентуална промяна в обстоятелствата, са тези, които самите производители и вносители предават *на годишна база*. Това гарантира не само качеството на данните, но и това, че спорадични или преходни увеличения на продажбите не могат да доведат до отмяна на освобожданията, като се има предвид, че увеличението на продажбите може да се определи само чрез сравняване на годишните данни. По подобен начин, що се отнася до равнището на разпространение за ползване сред младите хора, Директивата изисква Комисията да базира оценката си на „385-ия специален доклад на Евробарометър от май 2012 г. или равностойни проучвания за разпространението“. Според мен понятието „равностойни“

[49] Доклад на Европейската комисия за установяването на съществената промяна в обстоятелствата по отношение на тютюневите изделия с нагряване съгласно Директива 2014/40/ЕС (COM(2022) 279 final, стр. 4.

проучвания“ означава проучвания, които са сходни по точност и детайлност с 385-ия специален доклад на Евробарометър от май 2012 г.: едно доста задълбочено проучване на положението на националните пазари [50].

85. Ето защо не намирам за убедителни доводите, изтъкнати от жалбоподателите в главното производство, които се основават на член 2, точка 28 от Директива 2014/40.

6. Телеологично тълкуване на член 7, параграф 12 и член 11, параграф 6

86. Второ, да се приеме, че трикомпонентният режим „основно правило/освобождаване/отмяна на освобождаването“ се прилага изцяло към новите тютюневи изделия, е в съответствие с двете основни цели на Директива 2014/40 [51].

87. От една страна, това укрепва вътрешния пазар, тъй като води до уеднаквени в по-голяма степен правила за новите тютюневи изделия [52]. Вярно е, че регулирането на тези изделия е до голяма степен в правомощията на държавите членки. Въпреки това въздействието на решението за отмяна в това отношение е доста ограничено: то просто изисква някои нови тютюневи изделия да спазват общите правила за съставките и етикетирането. Това в никакъв случай не води до неефективност на правомощията на държавите членки по отношение на разрешаването на тези изделия, както твърди PJ Carroll.

88. Всъщност решението за повишаване на степента на хармонизация в това отношение би било в съответствие с виждането на законодателя, че липсата на хармонизиран подход по отношение на съставките и етикетирането се отразява на безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар [53] и че различията между националните законодателства вероятно ще се увеличат в бъдеще [54].

89. Посоченият подход е в съответствие с практиката на Съда, съгласно която, „макар прилагането на член 114 ДФЕС като правно основание да е възможно, за да се предотвратят бъдещи пречки за търговията в резултат от разнородното развитие на националните законодателства, появата на такива пречки трябва да е вероятна, а разглежданата мярка да има за цел предотвратяването им“ [55]. Съдебната практика също така е категорична, че щом условията за прилагане на член 114 ДФЕС като правно основание са изпълнени, обстоятелството, че защитата на общественото здраве е определяща при избора, който трябва да се направи, не би могло да е пречка законодателят на Съюза да използва това правно основание [56].

90. Това важи както за първоначалния акт, така и за всяко негово последващо изменение. Всъщност, както е постановил Съдът, законодателят на Съюза не може да бъде лишен от възможността да адаптира акт за сближаване на законодателствата на държавите членки към всяка промяна в обстоятелствата или развитието на знанията, като се има предвид задачата му да защитава общите интереси, признати от Договора. В такава ситуация

[50] Наличен е онлайн на уебсайта на Комисията.

[51] Вж. по-специално съображение 21 и член 1 от Директива 2014/40.

[52] Вж. и съображения 4—6, 22 и 23 от Директива 2014/40.

[53] Вж. съображение 15 от Директива 2014/40.

[54] Вж. съображение 16 от Директива 2014/40.

[55] Вж. решение от 3 декември 2019 г., Чехия/Парламент и Съвет (C-482/17, EU:C:2019:1035, т. 35 и цитираната съдебна практика).

[56] Вж. например решение от 4 май 2016 г., Philip Morris Brands и др. (C-547/14, EU:C:2016:325, т. 60 и цитираната съдебна практика).

законодателят на Съюза може да изпълнява правилно задачата си да защитава общите интереси, признати от Договора, само ако разполага със свободата да изменя съответното законодателство на Съюза, за да отчита тези промени [57]. Поради това доводът на PJ Carroll относно потенциален проблем с член 168, параграф 5 ДФЕС, който изключва всякаква хармонизация в областта на защитата на човешкото здраве, е очевидно неоснователен.

91. От друга страна, предложеното от мен тълкуване на член 7, параграф 12 и на член 11, параграф 6 от Директива 2014/40 би направило този акт и по-ефективен в стремежа му към високо равнище на защита на здравето, тъй като потребителите биха били по-ефективно защитени срещу рисковете от нови тютюневи изделия [58]. Не бива да се пренебрегва фактът, че ако отмяната на освобожданията за тези изделия следва да се извършва само от законодателя на Съюза, задължително ще мине значителен период от време, преди тя да бъде осъществена. Всъщност изменението на Директивата би трябвало да премине през обикновената законодателна процедура, а в Директивата би трябвало да се определи разумен срок за нейното транспониране. За разлика от това процедурата за приемане на делегиран акт от Комисията обикновено е много по-бърза.

92. Горните съображения са още по-убедителни, като се има предвид, че Директивата е насочена към младите хора [59]. Например забраната на ароматизирането има за цел да предотврати пускането на пазара на продукти, които могат да бъдат особено привлекателни за младите хора и съответно да улеснят започването на употреба на тютюневи изделия [60]. В този контекст изглежда доста логично, че освобождаването от тази забрана, което се предоставя за новите тютюневи изделия, може бързо да бъде отменено, ако някое ново тютюнево изделие набере популярност в рамките на сравнително кратък период от време. Не е абсурдно да се мисли, че новите тютюневи изделия често могат да бъдат замислени и пуснати на пазара, за да се разшири клиентската база на тютюневите изделия, а не за да се накарат съществуващите клиенти да сменят предпочитаното от тях изделие.

93. Вярно е, както подчертават жалбоподателите в главното производство, че категорията „нови тютюневи изделия“ е широка и разнородна и включва по-специално изделия, съдържащи ограничени количества тютюн. Според тях, доколкото тези изделия могат да бъдат по-малко опасни за човешкото здраве и действителното им въздействие върху човешкото здраве може да бъде различно в зависимост от вида на изделието, е логично решението относно отмяната на разглежданите освобождавания да бъде предоставено на законодателя на Съюза.

94. В това отношение обаче законодателят на Съюза вече е заел ясна позиция. Всъщност, както беше припомнено по-горе, в съображение 34 се посочва, че „[в]сички тютюневи изделия са потенциален източник на смъртност, заболеваемост и увреждания. В съответствие с това тяхното производство, дистрибуция и употреба следва да бъдат регулирани“. Важно е да се отбележи, че това съображение е последвано от съображение

[57] Вж. решение от 3 декември 2019 г., Чешка република/Парламент и Съвет (C-482/17, EU:C:2019:1035, т. 38 и 39 и цитираната съдебна практика).

[58] Вж. съображения 18, 21, 36, 43, 54 и 59 и член 1 от Директива 2014/40.

[59] Вж. по-конкретно съображения 8, 19, 21, 26, 27 и 47 и член 1 от Директива 2014/40.

[60] Вж. съображение 16, член 19, параграф 1, буква в) и член 28, параграф 2, буква ж) от Директива 2014/40. Вж. в този смисъл и решение от 4 май 2016 г., Philip Morris Brands и др. (C-547/14, EU:C:2016:325, т. 114 и 173).

35, в което се посочва, че „[с] цел да се гарантират условия на равнопоставеност, новите тютюневи изделия, които са тютюневи изделия съгласно определението в настоящата директива, следва да отговарят на изискванията на настоящата директива“.

95. По този начин законодателят на Съюза е счел, че i) *всички* тютюневи изделия са опасни за човешкото здраве и ii) за да се гарантират *условия на равнопоставеност*, новите тютюневи изделия следва по принцип да се уреждат от същите правила като съществуващите тютюневи изделия.

7. Заключителни съображения

96. И накрая, някои от страните, които представят становища, се позовават на определени пасажи от различни документи, издадени от институциите на Съюза или от някои държави членки, като твърдят, че те подкрепят техните доводи.

97. Не намирам нито една от тези препратки за особено убедителна, макар че, общо взето, те по-скоро потвърждават моето становище.

98. На първо място, отбелязвам, че обяснителният меморандум, придружаващ предложението за директива на Комисията [61], вече споменат в точка 71 по-горе, включва някои други съображения, които, особено когато се разглеждат заедно, изглежда, потвърждават тълкуването на член 7, параграф 12 и член 11, параграф 6, предложено от Ирландия, френското правителство и Комисията. По-специално този документ i) по отношение на разглежданите задължения дава същия обхват на освобождаванията и тяхната отмяна [62]; ii) посочва, че новите тютюневи изделия трябва да спазват изискванията на директивите и че по отношение на етикетирането и съставките приложимите правила зависят (само) от това дали изделието включва процес на горене или не [63]; и iii) отбелязва, че по отношение на етикетирането и съставките „разнородните ситуации в държавите членки […] доведоха до положение, при което промишлеността трябва да произвежда различни гами от изделия за различните пазари“, и съответно, и че „[е]динствено чрез хармонизиран подход на равнището на ЕС в такива области може да се премахнат пречките пред трансграничната търговия и да се избегне фрагментирането, като същевременно се гарантира сравнимо високо равнище на защита на здравето“ [64].

99. Предвид това, доколкото обяснителният меморандум отразява структурата и езика на предложението, неговата херменевтична добавена стойност не бива да се надценява.

100. От своя страна жалбоподателите в главното производство посочват доклада на Комисията от 2021 г. „относно прилагането на Директива 2014/40/ЕС относно производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия“ [65]. В този доклад Комисията посочва, че „без гъвкавостта *да се определят нови продуктови категории* […] е предизвикателство правила, разработени за съществуващи категории, да се прилагат към нови тютюневи изделия, тъй като те не отговарят непременно на

[61] COM(2012) 788 final.

[62] Вж. раздели 3.1 и 3.2 от Обяснителния меморандум.

[63] Раздел 3.6 от Обяснителния меморандум.

[64] Раздел 3.9.2 от Обяснителния меморандум. Курсивът е мой.

[65] COM(2021) 249 final.

отделните свойства на новите изделия“ [66]. В светлината на това изявление жалбоподателите твърдят, че Комисията изрично е признала липсата на правомощия за създаване на нови категории продукти.

101. Този пасаж от доклада от 2021 г. е двусмислен. Въпреки това се съмнявам, че прочитът му, направен от жалбоподателите в главното производство, е точен. Според мен липсата на гъвкавост, от която Комисията се оплаква, се отнася до невъзможността да се създадат нови категории (или подкатегории), по отношение на които прилагането на материалноправните норми на Директивата може да се променя или модулира. Според мен изявлението на Комисията не се отнася до (много по-тесния по обхват) въпрос дали могат да бъдат създадени нови категории за целите на член 7, параграф 12 и член 11, параграф 6 от Директивата. Всъщност други пасажи от този доклад сочат, че Комисията счита за възможно освобожданията да бъдат отменени по отношение на новите тютюневи изделия, и изрично се позовава на нагреваемите тютюневи изделия [67].

102. Във всеки случай, смятам, че когато пред Съда се поставя въпрос за тълкуване на правото на Съюза, не трябва да се придава прекомерна тежест на тълкуването на Директивата от страна на Комисията, изразено след приемането на този правен акт [68]. Същото важи, mutatis mutandis, и за декларациите на трите държави членки, които в хода на процедурата по комитология са изразили становище, че с приемането на Делегирана директива 2022/2100 Комисията превишава делегацията от законодателя на Съюза.

103. Всъщност на въпроса в съдебното заседание дали са запознати с някакъв подготвителен документ, по-специално от Съвета или от Парламента, който подкрепя техните доводи (например изразява мнение, че за разлика от предложеното от Комисията новите тютюневи изделия трябва да се подчиняват на специален или, във всеки случай, по-мек режим), жалбоподателите в главното производство отговарят по същество отрицателно.

104. Не съм убеден и в довода на италианското правителство, че като е създала нова категория изделия, която може да включва както тютюневи изделия за пушене, така и бездимни тютюневи изделия, Комисията е създала „tertium genus“, който не се вписва в схемата на Директива 2014/40, тъй като едно тютюнево изделие *по необходимост* трябва да бъде или бездимно, или за пушене.

105. Както е посочено в точка 49 по-горе, самата директива предвижда възможността някои изделия да попадат в определенията на две или повече категории и в този случай ще се прилагат по-строгите правила. Нито една разпоредба от Директива 2014/40 не установява общо и безусловно правило, че всяко изделие в рамките на дадена категория трябва да спазва всички и едни и същи правила. Не виждам също така принципни основания, поради които една нова категория изделия (в случая — нагреваеми тютюневи изделия), създадена само за целите на разглежданите задължения, да не може да включва както някои тютюневи изделия за пушене, така и някои бездимни тютюневи изделия.

[66] Раздел 7 (курсивът е мой).

[67] Вж. по-специално стр. 11 и 16 от доклада.

[68] Вж. в това отношение моето заключение по съединени дела Illumina и Grail/Комисия (C-611/22 P и C-625/22 P, EU:C:2024:264, т. 74, 77 и 78).

106. Накрая, не е налице и заобикаляне на общите правила, установени от законодателя на Съюза в основния акт, тъй като — и това според мен е доста ясно — задълженията за етикетиране, които съгласно членове 9 и 10 от Директива 2014/40 се прилагат само за тютюневите изделия за пушене, няма да се прилагат за нагреваемите тютюневи изделия, при които липсва процес на горене.

107. С оглед на гореизложеното стигам до заключението, че като е създала нова категория изделия (нагреваеми тютюневи изделия) и е отменила освобождаванията за тази категория, Комисията не е превишила правомощията, делегирани ѝ от законодателя на Съюза в член 7, параграф 12 и член 11, параграф 6 от Директива 2014/40. Следователно разглеждането на първия преюдициален въпрос не разкрива нищо, което би могло да засегне валидността на Делегирана директива 2022/2100.

Б. Втори въпрос

108. С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска от Съда да установи дали Делегирана директива 2022/2100 е невалидна, тъй като Комисията не е имала право да заключи, че е налице съществена промяна в обстоятелствата по смисъла на член 2, точка 28, член 7, параграф 12 и член 11, параграф 6 от Директива 2014/40 по отношение на нагреваемите тютюневи изделия въз основа на броя продадените единици от този продукт (въз основа на „броя продадени късове“). Жалбоподателите в главното производство твърдят, че вместо това Комисията е трябвало да използва обема на продажбите на база „тегло“, което би отчело количеството на тютюна.

109. Не съм съгласен с жалбоподателите в главното производство.

110. При определянето на това какво представлява „съществена промяна в обстоятелствата“, член 2, точка 28 от Директива 2014/40 посочва „увеличение на *обема на продажбите* на продуктова категория […] *въз основа на данните за продажбите, предоставени* в съответствие с член 5, параграф 6“[69]. Следователно тази разпоредба не предписва начина, по който трябва да се определи обемът на продажбите, а само посочва данните за продажбите, които производителите и вносителите трябва да съобщават на държавите членки. В това отношение в член 5, параграф 6 от Директива 2014/40 се предвижда, че „производителите и вносителите [следва] да съобщават данните за своя обем на продажбите по търговска марка и тип, *в късове или в килограми*, и по държава членка на годишна база“[70].

111. Двата варианта (на база тегло и на база къс) са предвидени и в Решение за изпълнение (ЕС) 2015/2186 на Комисията от 25 ноември 2015 година за установяване на формат за представянето и предоставянето на информация за тютюневи изделия[71]. По-специално в член 2, параграф 1 от това решение се изисква производителите и вносителите да представят информация по-специално за продажбите в съответствие с формата, предвиден в приложението към него. Раздел 3 от приложението („Представяне и описание на информацията за изделието — част Б“) включва елемента

[69] Курсивът е мой.

[70] Курсивът е мой.

[71] Решение от 25 ноември 2015 г. (ОВ L 312, 2015 г., стр. 5).

„Обем_на_продажбите_на_изделието“, който гласи следното: „Информация за годишния обем на продажбите на изделието по държава членка, за която ежегодно трябва да се подават уведомления в *единични изделия* или в *kg тютюн в насипно състояние*“ [72].

112. Всъщност разбирам, че самите жалбоподатели в главното производство през изминалите години са отчитали продажбите си на нагреваеми тютюневи изделия на база къс — какъвто е случаят с по-голямата част от тютюневите изделия, продавани в Европейския съюз [73].

113. Никъде в приложимите разпоредби не се предвижда Комисията да преобразува данните за единични изделия в данни за тегло. В това отношение е от значение и — както посочва Ирландия — че член 2, точка 28 от Директива 2014/40 изисква Комисията да провери дали „обемът на продажбите *на дадената продуктова категория* на равнище продажби на дребно […] надхвърля 2,5 % от *общите продажби на тютюневи изделия* на равнището на Съюза“. Така изглежда, че ключовите данни, които Комисията трябва да провери в този контекст, според законодателя на Съюза са тези, които се отнасят до броя продадени единици от съответния продукт, а не тези за количеството тютюн, използвано в тези изделия.

114. Според мен този подход е в съответствие с една от основните цели на Директивата: да се намали употребата на тютюневи изделия от младите хора, по-специално като те се обезкуражат да започнат да ги употребяват. Не бива да се пренебрегва фактът, че както беше споменато по-горе, законодателят на Съюза е приел, че за целите на Директива 2014/40 тютюневи изделия са всички изделия, които са съставени „дори частично от тютюн“, и че „всички тютюневи изделия са потенциален източник на смъртност, заболеваемост и увреждания“ [74].

115. Съответно стигам до заключението, че Комисията не е допуснала грешка, като е оценила възможната съществена промяна в обстоятелствата по отношение на нагреваемите тютюневи изделия въз основа на броя на продадените единици от съответния продукт. Следователно и разглеждането на втория преюдициален въпрос не разкрива нищо, което би могло да засегне валидността на Делегирана директива 2022/2100.

V. Заключение

116. С оглед на гореизложеното, след разглеждане на въпросите, поставени от High Court (Висш съд, Ирландия), не се разкрива нищо, което би могло да засегне валидността на Делегирана директива (ЕС) 2022/2100 на Комисията от 29 юни 2022 година за изменение на Директива 2014/40/ЕС на Европейския парламент и на Съвета, що се отнася до оттеглянето на определени освобождавания по отношение на нагреваемите тютюневи изделия.

[72] Курсивът е мой.

[73] Разбирам, че по същество само данните за продажбите на тютюн за ръчно свиване на цигари, тютюн за лула и тютюн за дъвчене се отчитат на база тегло.

[74] Член 2, параграф 4 и съображение 34 от Директива 2014/40.