Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 18 december 2025 *

”Överklagande – Folkhälsa – Upphettade tobaksvaror – Upphävande av vissa undantag – Delegerat direktiv (EU) 2022/2100 – Talan om ogiltigförklaring – Talerätt – Artikel 263 fjärde strecksatsen FEUF – Villkoret att sökanden ska vara personligen berörd av den angripna rättsakten – Begränsad krets av ekonomiska aktörer – Deklarations- och informationsskyldigheter – Försäljningstillstånd”

I mål C-731/23 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 29 november 2023,

Nicoventures Trading Limited, London (Förenade kungariket),

British American Tobacco (Germany) GmbH, Hamburg (Tyskland),

British American Tobacco Italia SpA (BAT Italia), Rom (Italien),

British American Tobacco Polska Trading sp. z o.o., Warszawa (Polen),

British American Tobacco España SA, Madrid (Spanien),

P.J. Carroll & Company Limited, Dublin (Irland),

företrädda av M. Schonberg och L. Van den Hende, advocaten,

klagande,

i vilket de andra parterna är:

Europeiska kommissionen, företrädd av F. van Schaik och H. van Vliet, båda i egenskap av ombud,

svarande i första instans,

med stöd av

Republiken Frankrike, företrädd av M. de Lisi, B. Fodda och B. Travard, samtliga i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: engelska.

intervenient i andra instans,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden K. Jürimäe (referent), domstolens ordförande K. Lenaerts, tillika tillförordnad domare på andra avdelningen, samt domarna F. Schalin, M. Gavalec och Z. Csehi,

generaladvokat: N. Emiliou,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

och efter att den 12 juni 2025 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Nicoventures Trading Limited, British American Tobacco (Germany) GmbH, British American Tobacco Italia SpA (BAT Italia), British American Tobacco Polska Trading sp. z o.o., British American Tobacco España SA och P.J. Carroll & Company Limited har i sitt överklagande yrkat att domstolen ska upphäva det beslut som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 20 september 2023, Nicoventures Trading m.fl./kommissionen (T-706/22, EU:T:2023:579) (nedan kallat det överklagade beslutet), genom vilket tribunalen avvisade klagandenas talan om ogiltigförklaring av kommissionens delegerade direktiv (EU) 2022/2100 av den 29 juni 2022 om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU vad gäller upphävande av vissa undantag för upphettade tobaksvaror (EUT L 283, 2022, s. 4) (nedan kallat det delegerade direktivet).

Tillämpliga bestämmelser

Direktiv 2014/40/EU

2 I Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU av den 3 april 2014 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG (EUT L 127, 2014, s. 1) fastställs regler för utsläppande av tobaksvaror på marknaden.

3 I artikel 2 i direktivet, med rubriken ”Definitioner”, anges följande:

”I detta direktiv avses med

…

18. *ingrediens*: tobak, en tillsats, samt varje ämne eller beståndsdel som återfinns i en färdig tobaksvara eller relaterad produkt, inbegripet papper, filter, tryckfärg, kapslar och bindemedel,

…

25. *karakteristisk smak*: en tydligt märkbar doft eller smak av annat än tobak, till följd av en tillsats eller kombination av tillsatser, som kan inkludera men som inte begränsas till frukt, kryddor, örter, alkohol, karamell, mentol eller vanilj och som är märkbar före eller under användningen av en tobaksvara,

…

28. *betydande förändring av omständigheterna*: en ökning av försäljningsvolymen per produktkategori med minst 10 % i minst fem medlemsstater, konstaterad på grundval av försäljningsuppgifter som överförs i enlighet med artikel 5.6, eller en ökning av förekomsten av användning i gruppen av konsumenter under 25 år med minst fem procentenheter i minst fem medlemsstater för respektive produktkategori, konstaterad på grundval av vad som anges i den särskilda Eurobarometerrapporten 385 från maj 2012 eller likvärdiga studier; i vilket fall som helst ska en betydande förändring av omständigheterna inte anses ha förekommit om försäljningsvolymen för produktkategorin på återförsäljningsnivå inte överstiger 2,5 % av den totala försäljningen av tobaksvaror på unionsnivå,

…”

4 I artikel 5 i nämnda direktiv, med rubriken ”Rapportering av ingredienser och utsläpp”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska kräva att tillverkare och importörer av tobaksvaror till de behöriga myndigheterna lämnar in följande information efter märke och typ:

a) En förteckning över alla ingredienser, och deras kvantitet, som används vid tillverkningen av tobaksvaror i fallande ordning efter vikt för varje ingrediens som ingår i tobaksvaran.

…

För en ny eller ändrad tobaksvara ska de uppgifter som föreskrivs i denna artikel lämnas in innan de produkterna släpps ut på marknaden.

…

6. Medlemsstaterna ska kräva att tillverkare och importörer lämnar in tillgängliga interna och externa marknadsundersökningar och studier av enskilda konsumentgruppers preferenser, däribland ungdomars och nuvarande rökares, när det gäller ingredienser och utsläpp, samt sammanfattningar av eventuella marknadsundersökningar som de utför i samband med lanseringen av nya produkter. Medlemsstaterna ska också kräva att tillverkare och importörer årligen rapporterar om sina försäljningsvolymer per märke och typ, i styck eller kg, och per medlemsstat, med början från den 1 januari 2015. Medlemsstaterna ska tillhandahålla alla andra uppgifter om försäljningsvolym som de har tillgång till.

7. Alla uppgifter och upplysningar som ska lämnas till och av medlemsstaterna enligt den här artikeln och artikel 6 ska lämnas i elektronisk form. Medlemsstaterna ska lagra uppgifterna elektroniskt och säkerställa att [Europeiska] kommissionen och andra medlemsstater har tillgång till de uppgifterna vid tillämpningen av detta direktiv. …”

5 Artikel 7 i direktiv 2014/40, med rubriken ”Reglering av ingredienser”, har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna ska förbjuda att tobaksvaror med en karakteristisk smak släpps ut på marknaden.

…

7. Medlemsstaterna ska förbjuda utsläppande på marknaden av tobaksvaror som innehåller smaktillsatser i någon av dess delar, såsom filter, papper, förpackningar, kapslar eller eventuella tekniska detaljer som möjliggör ändring av tobaksvarornas doft eller smak eller rökintensitet. Filter, papper och kapslar får inte innehålla tobak eller nikotin.

…

12. Andra tobaksvaror än cigaretter och rulltobak ska vara undantagna från de förbud som fastställs i punkterna 1 och 7. Kommissionen ska anta delegerade akter i enlighet med artikel 27 för att upphäva detta undantag för en viss produktkategori, om det i en rapport som har lämnats av kommissionen har fastställts en betydande förändring av omständigheterna.

…”

6 Artikel 9 i direktivet avser allmänna varningar och informationstexter som ska finnas på styckförpackningar och ytterförpackningar för tobaksvaror för rökning. I artikel 10 i nämnda direktiv preciseras därefter vilka hälsovarningar som ska anges på varje styckförpackning och eventuell ytterförpackning för sådana varor.

7 Artikel 11 i direktiv 2014/40, med rubriken ”Märkning av andra tobaksvaror för rökning än cigaretter, rulltobak och tobak för vattenpipa”, har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna får beträffande andra tobaksvaror för rökning än cigaretter, rulltobak och tobak för vattenpipa medge undantag från skyldigheten att förse dem med informationstexten i artikel 9.2 och de kombinerade hälsovarningar som anges i artikel 10. …

…

6. Kommissionen ska anta delegerade akter i enlighet med artikel 27 för att upphäva möjligheten att bevilja undantag för en viss kategori av de produkter som avses i punkt 1, om det föreligger en betydande förändring av omständigheterna enligt en rapport från kommissionen gällande den berörda produktkategorin.”

8 I artikel 19 i direktivet, med rubriken ”Anmälan av nya tobaksvaror”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska kräva att tillverkare och importörer av nya tobaksvaror gör en anmälan till de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna om en sådan produkt som de avser att släppa ut på [de] berörda nationella marknade[rna]. Anmälan ska lämnas i elektroniskt format sex månader

innan varan är avsedd att släppas ut på marknaden. Den ska åtföljas av en detaljerad beskrivning av den berörda nya tobaksvaran liksom bruksanvisningar och uppgifter om ingredienser och utsläpp enligt artikel 5. …

2. … Medlemsstaterna ska göra alla uppgifter som tagits emot enligt denna artikel tillgängliga för kommissionen.

3. Medlemsstaterna får införa ett system för godkännande av nya tobaksvaror. …

…”

Det delegerade direktivet

9 I artikel 1 i det delegerade direktivet föreskrivs följande:

”Direktiv [2014/40] ska ändras på följande sätt:

1. Artikel 7.12 ska ersättas med följande:

’12. Andra tobaksvaror än cigaretter, rulltobak och upphettade tobaksvaror ska vara undantagna från de förbud som fastställs i punkterna 1 och 7. Kommissionen ska anta delegerade akter i enlighet med artikel 27 för att upphäva detta undantag för en viss produktkategori, om en betydande förändring av omständigheterna har fastställts i en rapport från kommissionen.

Vid tillämpning av det första stycket avses med upphettad tobaksvara en ny tobaksvara som hettas upp för att producera ett utsläpp som innehåller nikotin och andra kemikalier, som sedan inandas av användarna och som, beroende på dess egenskaper, är en rökfri tobaksvara eller en tobaksvara för rökning.’

2. Artikel 11 ska ändras på följande sätt:
   a) Rubriken ska ersättas med följande:

   ’Artikel 11

   Märkning av andra tobaksvaror för rökning än cigaretter, rulltobak, tobak för vattenpipa och upphettade tobaksvaror’.
   b) I punkt 1 ska första stycket ersättas med följande:

   ’Medlemsstaterna får beträffande andra tobaksvaror för rökning än cigaretter, rulltobak, tobak för vattenpipa och upphettade tobaksvaror enligt definitionen i artikel 7.12 andra stycket medge undantag från skyldigheten att förse dem med informationstexten i artikel 9.2 och de kombinerade hälsovarningar som anges i artikel 10. I detta fall ska varje styckförpackning och eventuell ytterförpackning av dessa varor utöver den allmänna varning som anges i artikel 9.1 vara försedd med en av de varningstexter som anges i bilaga I. I den allmänna varning som anges i artikel 9.1 ska en hänvisning till den rökavvänjningsinformation som avses i artikel 10.1 b ingå.’”

Bakgrund till målet

10 Bakgrunden till målet anges i punkterna 2–6 i det överklagande beslutet och kan, i de delar som är relevanta för det aktuella överklagandet, sammanfattas enligt följande.

11 Koncernen British American Tobacco (nedan kallad BAT-koncernen), i vilken klagandena ingår, tillverkar och saluför tobaksvaror, däribland upphettade tobaksvaror. En av klagandena, Nicoventures Trading, bildades år 2011 inom BAT-koncernen för att uteslutande koncentrera sig på utveckling och saluföring av rökfria innovativa produkter, däribland upphettade tobaksvaror. Nicoventures Trading säljer BAT-koncernens upphettade tobaksvaror till andra bolag i koncernen, däribland de övriga klagandena. Dessa distribuerar eller har för avsikt att distribuera Nicoventures Tradings produkter på marknaden i fjorton medlemsstater.

12 Den 15 juni 2022 offentliggjorde kommissionen, i enlighet med direktiv 2014/40, en rapport i vilken det konstaterades en betydande förändring av omständigheterna för upphettade tobaksvaror.

13 Till följd av denna rapport antog kommissionen det delegerade direktivet med stöd av artiklarna 7.12 och 11.6 i direktiv 2014/40. Från och med den 23 oktober 2023, då medlemsstaterna skulle ha vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att följa det delegerade direktivet, är upphettade tobaksvaror inte längre undantagna från förbudet avseende smaktillsatser i artikel 7.1 och 7.7 i direktiv 2014/40. Från och med samma datum omfattas dessutom icke förbjudna upphettade tobaksvaror avsedda för rökning av samma krav på anbringande av information på förpackningarna som övriga tobaksvaror avsedda för rökning som inte omfattas av ett undantag.

Förfarandet vid tribunalen och det överklagade beslutet

14 Klagandena väckte, genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 16 november 2022, talan om ogiltigförklaring av det delegerade direktivet.

15 Kommissionen ansåg att klagandena varken var direkt eller personligen berörda, i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF, av det delegerade direktivet, och framställde därför den 17 januari 2023 en invändning om rättegångshinder.

16 Genom det överklagade beslutet biföll tribunalen denna invändning om rättegångshinder och avvisade talan.

17 Tribunalen konstaterade inledningsvis, i punkterna 13 och 14 i det överklagade beslutet, att det delegerade direktivet är en regleringsakt, i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF, i vars artikel 2 det föreskrivs genomförandeåtgärder, det vill säga införlivandeåtgärder som medlemsstaterna ska vidta. Tribunalen drog därav slutsatsen att en talan om ogiltigförklaring inte omfattades av den tredje situationen i artikel 263 fjärde stycket FEUF, det vill säga att alla fysiska eller juridiska personer får väcka talan mot en regleringsakt som direkt berör dem och som inte medför genomförandeåtgärder. Tribunalen konstaterade även att eftersom det delegerade direktivet inte var riktat till klagandena, så kunde en talan om ogiltigförklaring inte omfattas av den första situation som avses i den bestämmelsen, i vilken alla fysiska eller juridiska personer får

väcka talan mot en rättsakt som är riktad till dem. Tribunalen ansåg följaktligen att det var nödvändigt att pröva huruvida klagandena omfattas av den andra situationen i nämnda bestämmelse, det vill säga om de är direkt och personligen berörda av det delegerade direktivet.

18 Vad gäller villkoret att en fysisk eller juridisk person ska vara direkt berörd av den angripna rättsakten konstaterade tribunalen, i punkterna 24, 26 och 28 i det överklagade beslutet, efter att ha erinrat om relevant praxis från domstolen, att aktörer som, i likhet med klagandena, saluför eller har för avsikt att saluföra upphettade tobaksvaror med karakteristisk smak, påverkas i sin rättsliga ställning av det delegerade direktivet, eftersom det blir olagligt att saluföra sådana varor till följd av antagandet av direktivet. Dessa aktörer kommer också att vara skyldiga att på förpackningar för upphettade tobaksvaror för rökning som inte är förbjudna ange samma hälsovarningar som de som måste finnas på förpackningarna för vissa andra tobaksvaror för rökning.

19 Klagandena omfattas således av förbudet mot att saluföra upphettade tobaksvaror med karakteristisk smak och av skyldigheter som följer direkt av det delegerade direktivet, oberoende av den omständigheten att direktivet innehåller genomförandeåtgärder, det vill säga införlivandeåtgärder som medlemsstaterna ska vidta. I förevarande fall är de införlivandeåtgärder som föreskrivs i det delegerade direktivet nämligen endast nödvändiga för att dessa förbud och skyldigheter ska kunna tillämpas fullt ut i medlemsstaternas rättsordningar, utan att medlemsstaterna har något utrymme för skönsmässig bedömning, eftersom direktivet inte lämnar något utrymme för skönsmässig bedömning åt medlemsstaterna vad avser detta förbud och dessa skyldigheter.

20 Tribunalen fann således att klagandena skulle anses vara direkt berörda av det delegerade direktivet och att inget av de argument som kommissionen hade anfört kunde påverka dessa bedömningar.

21 Vad gäller villkoret att en fysisk eller juridisk person ska vara personligen berörd av den angripna rättsakten erinrade tribunalen först, i punkt 36 i det överklagade beslutet, med stöd av bland annat domen av den 15 juli 1963, Plaumann/kommissionen (25/62, EU:C:1963:17), om att rättsakter med allmän giltighet kan beröra vissa fysiska eller juridiska personer personligen och därmed ha beslutskaraktär i förhållande till dem, bland annat när dessa rättsakter angår dem på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för dem eller på grund av en faktisk situation som särskiljer dem från alla andra personer och därigenom särskiljer dem på motsvarande sätt som den som beslutet är riktat till.

22 Med hänvisning till punkt 18 i domen av den 18 maj 1994, Codorniu/rådet (C-309/89, EU:C:1994:197), preciserade tribunalen, i punkt 37 i det överklagade beslutet, att en rättsakts allmänna giltighet, och därmed dess normativa beskaffenhet, inte påverkas av om det är möjligt att mer eller mindre exakt kunna fastställa antalet rättssubjekt – eller till och med deras identitet – som vid en given tidpunkt omfattas av den, så länge det är ostridigt att den tillämpas på grundval av en objektiv rättslig eller faktisk situation som fastställs i den och som har samband med dess syfte.

23 Tribunalen prövade därefter de argument som klagandena hade anfört för att visa att de är personligen berörda av det delegerade direktivet.

24 För det första fann tribunalen, i punkt 45 i det överklagade beslutet, att enbart den omständigheten att de aktörer som hade rapporterat uppgifter eller ingett anmälningar, såsom avses i artikel 5 respektive i artikel 19 i direktiv 2014/40, eller de som innehade tillstånd, i enlighet med det system som inrättats genom artikel 19.3 i samma direktiv, kunde identifieras vid den tidpunkt då det delegerade direktivet antogs inte var tillräcklig för att fastställa att de är personligen berörda, när det delegerade direktivet är tillämpligt på grundval av allmänna och abstrakta överväganden. Enligt tribunalen var kommissionen inte skyldig att ta särskild hänsyn till deras situation när den antog det delegerade direktivet.

25 För det andra underkände tribunalen, i punkt 46 i det överklagade beslutet, argumentet att endast ett fåtal företag berörs av det delegerade direktivet, eftersom antalet fysiska eller juridiska personer som berörs av en sådan rättsakt inte är avgörande i detta avseende.

26 För det tredje medgav tribunalen, i punkt 47 i det överklagade beslutet, att det absoluta förbudet mot saluföring av upphettade tobaksvaror med karakteristisk smak, som följer av det delegerade direktivet, med nödvändighet kommer att leda till ett ifrågasättande av de försäljningstillstånd av sådana tobaksvaror som innehas av vissa av klagandena. Tribunalen fann emellertid, i punkterna 47 och 49 i det överklagade beslutet, att sådana tillstånd, som beviljats utan ensamrätt, inte kan anses kännetecknа och särskilja deras innehavares ställning i förhållande till detta direktiv som om direktivet hade varit riktat till dem. Enligt tribunalen ger sådana tillstånd för övrigt inte innehavarna rättigheter som är jämförbara med dem som sökandena åtnjöt i de mål som avgjordes genom dom av den 17 januari 1985, Piraiki-Patraiki m.fl./kommissionen (11/82, EU:C:1985:18), dom av den 18 maj 1994, Codorniu/rådet (C-309/89, EU:C:1994:197), dom av den 13 mars 2008, kommissionen/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159), och dom av den 27 februari 2014, Stichting Woonpunt m.fl./kommissionen (C-132/12 P, EU:C:2014:100).

27 För det fjärde fann tribunalen, i punkt 51 i det överklagade beslutet, att den omständigheten att tillverkarna och importörerna av upphettade tobaksvaror med karakteristisk smak, med avseende på det delegerade direktivet, inte befinner sig i samma situation som industrier i tidigare och senare led i produktions- och distributionskedjan, inte har någon betydelse för frågan huruvida klagandena ingår i en begränsad krets. Klagandena behöver nämligen inte visa att de berörs på ett annat sätt än andra aktörer, för att styrka att de berörs personligen av det delegerade direktivet, utan de ska visa att de berörs på grund av en egenskap eller en faktisk situation som är utmärkande för dem och som särskiljer dem på motsvarande sätt som den till vilken ett beslut är riktat.

28 I punkt 52 i det överklagade beslutet drog tribunalen av samtliga dessa överväganden slutsatsen att de tillstånd, rapporteringar och anmälningar som klagandena har åberopat inte gör det möjligt att fastställa att de är personligen berörda av det delegerade direktivet.

29 I punkterna 54 och 55 i det överklagade beslutet fann tribunalen, som svar på klagandenas argument att det delegerade direktivet väsentligt påverkar deras konkurrensställning, att det inte räcker att vissa aktörer berörs mer än andra i ekonomiskt hänseende av en allmängiltig rättsakt för att särskilja dessa från andra aktörer, när tillämpningen av rättsakten sker mot bakgrund av en objektivt fastställd situation. Enbart den omständigheten att en fysisk eller juridisk person kan förlora en betydande inkomstkälla på grund av ny lagstiftning bevisar inte att personen befinner sig i en särskild situation och är inte tillräcklig för att visa att lagstiftningen i fråga berör vederbörande personligen. Denna person måste nämligen lägga fram bevisning för

omständigheter som visar att den skada som vederbörande påstår sig ha lidit innebär att denne kan särskiljas från alla andra ekonomiska aktörer som berörs av nämnda lagstiftning på samma sätt som personen i fråga.

30 Tribunalen fann följaktligen att klagandena saknade grund för sitt påstående att de är personligen berörda av det delegerade direktivet och att talan därför skulle avvisas.

Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen

31 Klagandena har i sitt överklagande yrkat att domstolen ska

– upphäva det överklagade beslutet,

– i den mån domstolen anser att målet är färdigt för avgörande, ogilla invändningen om rättegångshinder, fastställa att talan i första instans kan tas upp till prövning och återförvisa målet till tribunalen för ett avgörande i sak, och

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna, inbegripet de kostnader som uppkommit vid tribunalen.

32 Kommissionen har yrkat att domstolen ska

– ogilla överklagandet, och

– förplikta klagandena att ersätta rättegångskostnaderna.

33 Genom beslut av domstolens ordförande av den 25 april 2024, Nicoventures Trading m.fl./kommissionen (C-731/23 P, EU:C:2024:380), tilläts Republiken Frankrike att intervenera till stöd för kommissionens yrkanden. Republiken Frankrike har yrkat att domstolen ska ogilla överklagandet i dess helhet och på så sätt fastställa att talan inte kan tas upp till prövning.

Prövning av överklagandet

34 Till stöd för sitt överklagande har klagandena åberopat en enda grund, nämligen att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den på deras situation tillämpade villkoret att den fysiska eller juridiska personen ska vara personligen berörd av den angripna rättsakten. Denna grund består av två olika delar, vilka avser felaktig rättstillämpning vid prövningen av de omständigheter som klagandena har åberopat för att visa att de är personligen berörda av det delegerade direktivet respektive vid bedömningen av det rättsliga kriteriet ”väsentlig påverkan på marknadsställningen”.

Den enda grundens första del

Parternas argument

35 Den enda grundens första del avser punkterna 45–52 i det överklagade beslutet. Klagandena har gjort gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning vid bedömningen av den rättsliga betydelsen av de omständigheter som klagandena hade åberopat i det målet och när den fann att dessa omständigheter inte var tillräckliga för att visa att klagandena är personligen berörda av det delegerade direktivet.

36 Tribunalen har således enligt klagandena gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att bedöma var och en av dessa omständigheter separat och individuellt och genom att pröva huruvida var och en av dem i sig var tillräcklig för att fastställa att klagandena är personligen berörda av det delegerade direktivet. Ett sådant synsätt är inte förenligt med rättspraxis, enligt vilken det krävs att ”en uppsättning omständigheter” eller ”en samling faktiska och rättsliga omständigheter” identifieras som kan särskilja personen i fråga.

37 För det första är det, i motsats till vad tribunalen slog fast i punkt 45 i det överklagade beslutet, relevant att kommissionen kunde identifiera klagandena vid tidpunkten för antagandet av det delegerade direktivet tack vare de rapporteringar och anmälningar av produkter som hade gjorts i enlighet med artikel 5 respektive artikel 19.1 i direktiv 2014/40.

38 För det andra har klagandena kritiserat punkt 46 i det överklagade beslutet med motiveringen att det följer av senare rättspraxis att betydelsen av en aktörs ställning på marknaden, även om den inte i sig är tillräcklig för att fastställa att aktören är personligen berörd av den angripna rättsakten, ändå är relevant, eftersom den ingår i en samling omständigheter som utgör en särskild situation som särskiljer denna aktör. Så är fallet i förevarande mål, med hänsyn till betydelsen av BAT-koncernens ställning på unionsmarknaden vad gäller upphettade tobaksvaror.

39 Tribunalens slutsats, i punkt 51 i det överklagade beslutet, att tillverkarna av upphettade tobaksvaror inte kan särskiljas från andra aktörer i produktions- och distributionskedjan för de aktuella varorna saknar dessutom rättslig grund. Den omständigheten att en rättsakt även kan påverka andra aktörer innebär inte att den inte kan beröra en direkt berörd aktör personligen på ett betydande sätt.

40 I förevarande fall görs en åtskillnad mellan de olika aktörerna i produktions- och distributionskedjan för de aktuella produkterna genom det anmälningssystem som inrättats med stöd av artikel 5 och artikel 19.1 i direktiv 2014/40. Enligt detta system krävs endast att anmälan görs av tillverkaren eller importören av den berörda produkten, inte av en aktör i ett tidigare eller senare led i leveranskedjan. Förekomsten av en annan tillverkare kan i detta avseende inte åberopas för att utesluta att klagandena är personligen berörda av det delegerade direktivet.

41 För det tredje gjorde tribunalen sig skyldig till felaktig rättstillämpning, i punkterna 47–50 i det överklagade beslutet, genom att inte fästa tillräcklig vikt vid de tillstånd för utsläppande på marknaden som vissa av klagandena hade erhållit innan det delegerade direktivet antogs.

42 Klagandena har i detta avseende för det första gjort gällande att det är fel att påstå att det delegerade direktivet påverkar alla aktörer på samma sätt, oavsett om dessa innehar försäljningstillstånd eller inte, eftersom de som har det, till skillnad från de andra, kommer att förlora det. För det andra är det inte nödvändigt att de rättigheter som förelåg före antagandet av

det delegerade direktivet är exklusiva för att klagandena ska anses vara personligen berörda av direktivet, i den mening som avses i dom av den 13 mars 2008, kommissionen/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159), och dom av den 27 februari 2014, Stichting Woonpunt m.fl./kommissionen (C-132/12 P, EU:C:2014:100). För det tredje är det inte nödvändigt att sådana rättigheter har ”förvärvats på obestämd tid” för att vara relevanta i detta hänseende.

43 Kommissionen har gjort gällande att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser den enda grundens första del.

44 Den omständigheten att tribunalen gjorde en systematisk och strukturerad prövning av de argument som anförts i första instans innebär inte att den inte beaktade den ”uppsättning omständigheter” som krävs enligt den rättspraxis som klagandena har åberopat. Kommissionen har även bestridit påståendet att om tribunalen hade följt det synsätt som klagandena åberopat, så skulle den ha dragit slutsatsen att de är personligen berörda, eftersom varje omständighet som klagandena åberopat är uppenbart relevant och viktig.

45 Kommissionen har inledningsvis kritiserat klagandena för att ge intryck av att de grundade sig på ett stort antal omständigheter som tribunalen borde ha prövat tillsammans. Genom de argument som framfördes i ansökan i första instans begränsade sig klagandena emellertid till att hävda att de har en särskild ställning. För det första anser de sig utgöra en sluten krets av ekonomiska aktörer som kan identifieras och som faktiskt identifierades vid antagandet av det delegerade direktivet på grund av de rapporteringar och anmälningar som gjorts i enlighet med artikel 5 respektive artikel 19 i direktiv 2014/40. För det andra kan det delegerade direktivet väsentligen påverka deras ställning på marknaden. Enligt kommissionen har tribunalen på ett övertygande sätt förklarat varför dessa två argument inte gör det möjligt att fastställa att klagandena är personligen berörda av det delegerade direktivet.

46 Vad gäller det första argumentet gjorde tribunalen en riktig bedömning när den, i punkt 43 i det överklagade beslutet, angav att kraven i artiklarna 5 och 19 i direktiv 2014/40 är allmänna, abstrakta och tillämpliga på alla aktörer som släpper ut eller avser att släppa ut en tobaksvara på marknaden. Dessa krav kan inte anses karakterisera och särskilja tillståndshavarnas ställning med avseende på det delegerade direktivet som om det hade varit riktat till dem.

47 I detta sammanhang är, för det första, klagandenas argument att en sluten grupp av ekonomiska aktörer var identifierbar vid antagandet av det delegerade direktivet verkningslösa.

48 För det andra anser kommissionen att klagandena har missuppfattat innehållet i punkt 46 i det överklagade beslutet, eftersom tribunalen, i motsats till vad klagandena har gjort gällande, i den punkten inte hänvisade till klagandenas marknadsandel utan till det antal företag som berördes av det delegerade direktivet. Dessa två kriterier är emellertid olika och saknar relevans vid fastställandet av huruvida klagandena är personligen berörda av detta direktiv.

49 Klagandena har även missuppfattat punkt 51 i det överklagade beslutet, eftersom tribunalen, i motsats till vad klagandena har gjort gällande, inte där slog fast att tillverkarna av upphettade tobaksvaror inte kan särskiljas från andra aktörer i distributions- eller leveranskedjan för de aktuella varorna.

50 Klagandenas argument att förekomsten av en annan tillverkare inte kan åberopas för att utesluta att klagandena är personligen berörda av det delegerade direktivet är verkningslöst, eftersom tribunalen inte grundade sig på ett sådant konstaterande i det överklagade beslutet.

51 För det tredje kan domstolen inte godta argumentet att tribunalen, i punkterna 47–50 i det överklagade beslutet, inte fäste tillräcklig vikt vid de försäljningstillstånd som klagandena innehade.

52 Tribunalen har inte slagit fast att det delegerade direktivet har samma verkan för alla aktörer. Klagandenas argument till stöd för motsatsen är därför verkningslöst. Vidare är den rättspraxis som klagandena har åberopat till stöd för detta argument inte relevant. Domen av den 13 mars 2008, kommissionen/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159), avsåg alltså en talan mot en rättsakt med allmän giltighet som hade väckts av personer som innehade förvärvade rättigheter, medan domen av den 27 februari 2014, Stichting Woonpunt m.fl./kommissionen (C-132/12 P, EU:C:2014:100), är ett exempel på en talan som väckts av juridiska personer mot en rättsakt genom vilken ett beslut av kommissionen avseende en statlig stödordning som de var mottagare av ifrågasattes.

53 Tribunalen gjorde sig således inte skyldig till felaktig rättstillämpning när den, i punkt 47 i det överklagade beslutet, slog fast att de aktuella tillstånden inte gav innehavarna rättigheter som är jämförbara med dem som klagandena i de mål som nämns i föregående punkt åtnjöt. I förevarande fall kan den påstådda följden av det delegerade direktivet endast bestå i en ”utebliven vinst” i form av lönlösa förhoppningar, det vill säga en förlorad möjlighet som skulle ha erbjudits varje person som är intresserad av tillverkning av eller handel med upphettade tobaksvaror.

54 Republiken Frankrike har anslutit sig till samtliga kommissionens argument. Republiken Frankrike har tillagt att det delegerade direktivet är tillämpligt på alla aktörer som i vederbörlig ordning har tillstånd att släppa ut upphettade tobaksvaror på marknaden, inbegripet klagandenas konkurrenter. Det är dessutom naturligt att endast ett fåtal aktörer inledningsvis intar en ny marknad. Detta gör det emellertid inte möjligt att dra slutsatsen att klagandena, i egenskap av aktörer som endast utmärker sig genom sitt tidiga inträde på marknaden, befinner sig i en särskild situation, som gör att det delegerade direktivet särskiljer dem på samma sätt som en person som direktivet är riktat till.

Domstolens bedömning

55 Den enda grundens första del avser att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning vid sin bedömning av de omständigheter som klagandena hade anfört för att visa att de tillhör en sluten kategori av ekonomiska aktörer som identifierats eller som kunde identifierats vid antagandet av det delegerade direktivet och att de följaktligen är personligen berörda av direktivet, i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF.

56 Klagandenas argument avser särskilt punkterna 45–52 i det överklagade beslutet, i vilka tribunalen prövade huruvida dels de rapporteringar och anmälningar som gjorts i enlighet med artikel 5 respektive artikel 19 i direktiv 2014/40, dels innehavet av försäljningstillstånd som erhållits i de medlemsstater som infört ett tillståndssystem med stöd av artikel 19.3 i samma direktiv, räckte för att särskilja dem på samma sätt som en person som ett beslut är riktat till.

57 Det framgår av domstolens fasta praxis att andra rättssubjekt än dem som ett beslut är riktat till endast kan göra gällande att de är personligen berörda om beslutet påverkar dem på grund av vissa för dem utmärkande egenskaper eller på grund av faktiska omständigheter som särskiljer dem från alla andra rättssubjekt, och beslutet därigenom medför att de särskiljs på motsvarande sätt som den som beslutet är riktat till (se, bland annat, dom av den 15 juli 1963,

Plaumann/kommissionen, 25/62, EU:C:1963:17, s. 223, dom av den 17 september 2015, Mory m.fl./kommissionen, C-33/14 P, EU:C:2015:609, punkt 93, och dom av den 31 januari 2023, kommissionen/Braesch m.fl., C-284/21 P, EU:C:2023:58, punkt 51).

58 I detta sammanhang innebär inte den omständigheten att det är möjligt att mer eller mindre exakt fastställa antalet rättssubjekt som en rättsakt är tillämplig på, eller till och med deras identitet, att dessa rättssubjekt ska anses personligen berörda av rättsakten, om den är tillämplig på grundval av en objektiv, rättslig eller faktisk, situation som fastställts i rättsakten i fråga (dom av den 16 mars 1978, Unicme m.fl./rådet, 123/77, EU:C:1978:73, punkt 16, dom av den 22 november 2001, Antillean Rice Mills/rådet, C-451/98, EU:C:2001:622, punkt 52, och dom av den 12 juli 2022, Nord Stream 2/parlamentet och rådet, C-348/20 P, EU:C:2022:548, punkt 157).

59 Det framgår emellertid även av fast rättspraxis att om en rättsakt påverkar en grupp personer som vid den tidpunkt då rättsakten antogs var identifierade eller kunde identifieras på grundval av kriterier som är specifika för dem som ingår i denna grupp, så kan dessa personer vara personligen berörda av rättsakten såsom tillhörande en begränsad krets av ekonomiska aktörer (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 januari 1985, Piraiki-Patraiki m.fl./kommissionen, 11/82, EU:C:1985:18, punkt 31, dom av den 22 juni 2006, Belgien och Forum 187/kommissionen, C-182/03 och C-217/03, EU:C:2006:416, punkt 60, dom av den 13 mars 2008, kommissionen/Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, punkt 71, och dom av den 12 juli 2022, Nord Stream 2/parlamentet och rådet, C-348/20 P, EU:C:2022:548, punkt 158). Detta kan bland annat vara fallet när rättsakten innebär en ändring av rättigheter som den enskilde förvärvat innan rättsakten antogs (dom av den 13 mars 2008, kommissionen/Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, punkt 72, och dom av den 27 februari 2014, Stichting Woonpunt m.fl./kommissionen, C-132/12 P, EU:C:2014:100, punkt 59).

60 För att vara personligen berörd i egenskap av medlem av en begränsad krets av personer måste personen i fråga således visa, dels, att denne vid tidpunkten för antagandet av den angripna rättsakten hade identifierats eller åtminstone kunde identifieras av rättsaktens upphovsman på grundval av tillräckligt exakta uppgifter som upphovsmannen hade möjlighet att inhämta (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 januari 1985, Piraiki-Patraiki m.fl./kommissionen, 11/82, EU:C:1985:18, punkt 31), dels att personen i fråga har särskilda kännetecken i förhållande till andra personer som rättsakten är tillämplig på.

61 I förevarande fall innebär det delegerade direktivet, för det första, ett förbud mot saluföring av upphettade tobaksvaror med karakteristisk smak och upphettade tobaksvaror som har en smaktillsats i en av sina beståndsdelar och, för det andra, att upphettade tobaksvaror för rökning omfattas av samma märkningskrav som cigaretter, rulltobak och tobak för vattenpipa.

62 Följaktligen blev sådan saluföring, så som tribunalen konstaterade i punkterna 28 och 30 i det överklagade beslutet, olaglig från och med den 23 oktober 2023, det vill säga den dag då medlemsstaterna skulle ha antagit bestämmelser för att följa det delegerade direktivet och från och med vilken dessa bestämmelser blev tillämpliga. Härav följer att klagandena, vilka saluförde upphettade tobaksvaror med karakteristisk smak eller som hade en smaktillsats i en av sina beståndsdelar, fråntogs möjligheten att saluföra sådana produkter från och med det datumet.

63 Det delegerade direktivet medförde dessutom, från och med den 23 oktober 2023, en ändring av det system enligt vilket klagandena fram till det datumet kunde saluföra sina upphettade tobaksvaror, genom att villkoren för deras verksamhet blev mindre förmånliga än tidigare, bland annat på grund av de nya märkningskrav som hädanefter gäller för sådana produkter.

64 Så som generaladvokaten har påpekat i punkterna 163 och 164 i sitt förslag till avgörande är detta nya system en följd av en ”betydande förändring av omständigheterna”, i den mening som avses i artikel 2 led 28 i direktiv 2014/40, som kommissionen i enlighet med den bestämmelsen konstaterade på grundval av den försäljningsvolym för de aktuella varorna som hade rapporterats av tillverkarna och importörerna, i enlighet med den skyldighet som föreskrivs i artikel 5.6 i det direktivet.

65 Eftersom upphettade tobaksvaror är nya tobaksvaror har klagandenas utsläppande av dem på marknaden med nödvändighet föregåtts av en anmälan till de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna, i enlighet med artikel 5 och artikel 19.1 i nämnda direktiv. Denna anmälan åtföljdes bland annat av en förteckning över de ingredienser som använts vid tillverkningen av varorna, bland vilka sådana tillsatser som karakteristisk smak återfanns, och de uppgifter som lämnades vid detta tillfälle ställdes till kommissionens förfogande i enlighet med artikel 19.2 i direktiv 2014/40.

66 För utsläppande på marknaden krävdes dessutom, i förekommande fall, tillstånd från de stater som hade valt att utnyttja den möjlighet som de har i detta avseende, i enlighet med artikel 19.3 i det direktivet.

67 Under dessa omständigheter konstaterar domstolen, för det första, att klagandena ingår i en begränsad krets av ekonomiska aktörer som vid tidpunkten för antagandet av det delegerade direktivet hade identifierats eller kunde identifieras av kommissionen, på grund av att det före antagandet av direktivet hade konstaterats en ”betydande förändring av omständigheterna”, vilket är ett krav för att kommissionens delegerade befogenhet enligt såväl artikel 7.12 som artikel 11.6 i direktiv 2014/40, samt de anmälningsskyldigheter och tillståndsbeslut som avses i punkterna 65 och 66 ovan, ska aktualiseras.

68 För det andra är klagandena särskilt berörda av de nya förbud och skyldigheter som anges i det delegerade direktivet, eftersom direktivet innebär en ändring, från och med den 23 oktober 2023, av det system för saluföring av upphettade tobaksvaror som dessa varor hade omfattats av fram till detta datum, genom att göra villkoren för klagandenas verksamhet mindre förmånliga än tidigare, bland annat med hänsyn till att det delegerade direktivet helt enkelt förbjuder försäljning av upphettade tobaksvaror med karakteristisk smak. De aktörer som är verksamma på denna marknad, såsom klagandena, har således slutgiltigt förlorat sin rätt att saluföra sådana produkter, och ingen annan aktör kommer att kunna göra det i framtiden.

69 Tribunalen gjorde sig således skyldig till felaktig rättstillämpning när den, i punkt 47 i det överklagade beslutet, fann att de tillstånd som hade beviljats vissa av klagandena med stöd av direktiv 2014/40 inte kunde anses karakterisera och särskilja tillståndsinnehavarnas ställning med avseende på det delegerade direktivet, som om direktivet hade varit riktat till dem, och genom att, i punkt 52 i det överklagade beslutet, slå fast att de tillstånd, rapporteringar och anmälningar som klagandena åberopade vid tribunalen inte gjorde det möjligt för tribunalen att fastställa att de är personligen berörda av det delegerade direktivet.

70 Så som generaladvokaten har påpekat i punkt 168 i sitt förslag till avgörande kan den omständigheten att de aktuella tillstånden för saluföring inte är exklusiva, så som nämns i punkt 49 i det överklagade beslutet, inte påverka bedömningen av huruvida klagandena kan identifieras. Det relevanta kriteriet i detta avseende är nämligen huruvida den angripna rättsakten innebär att de rättigheter som den enskilde hade förvärvat innan den antogs förändras (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 mars 2008, kommissionen/Infront WM,

C-125/06 P, EU:C:2008:159, punkt 72), det vill säga vad avser denna persons egenskap av innehavare av en ”förvärvad särskild rättighet” (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 14 januari 2021, Sabo m.fl./parlamentet och rådet, C-297/20 P, EU:C:2021:24, punkt 28), utan att denna rättighet nödvändigtvis måste vara exklusiv.

71 Mot bakgrund av det ovan anförda ska överklagandet bifallas såvitt avser den första delen av den enda grunden för överklagandet och det överklagade beslutet upphävas, utan att det är nödvändigt att pröva de övriga argument som klagandena har anfört till stöd för denna delgrund.

Den enda grundens andra del

72 Överklagandet ska bifallas såvitt avser den första delen av den enda grunden för överklagandet, vilket medför att det överklagade beslutet ska upphävas. Det är därför inte nödvändigt att pröva den andra delen av denna grund, eftersom den inte kan leda till ett mer omfattande upphävande av det överklagade beslutet.

Talan vid tribunalen

73 Enligt artikel 61 första stycket andra meningen i stadgan för Europeiska unionens domstol kan domstolen, om den upphäver tribunalens avgörande, slutligt avgöra målet, om detta är färdigt för avgörande.

74 Även om domstolen i förevarande fall i detta skede av handläggningen inte i sak kan avgöra den talan som väckts vid tribunalen, har den däremot de upplysningar som krävs för att slutligt pröva den invändning om rättegångshinder som kommissionen framställde i första instans.

75 Till stöd för invändningen om rättegångshinder gjorde kommissionen gällande att klagandena varken är direkt eller personligen berörda av det delegerade direktivet.

76 För det första ansluter sig domstolen, eftersom parterna inte specifikt har bestridit detta, till tribunalens bedömning i punkterna 27–33 i det överklagade beslutet, avseende frågan huruvida klagandena är direkt berörda av det delegerade direktivet.

77 För det andra följer det av övervägandena i punkterna 61–68 ovan att klagandena i förevarande fall är personligen berörda av det delegerade direktivet.

78 Härav följer att den talan om ogiltigförklaring som klagandena väckte vid tribunalen kan tas upp till prövning.

79 Målet återförvisas till tribunalen för prövning i sak av talan om ogiltigförklaring.

Rättegångskostnader

80 Eftersom målet återförvisas till tribunalen ska frågan om rättegångskostnader avseende detta överklagande anstå.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

1) **Punkt 1 i avgörandet i tribunalens beslut av den 20 september 2023, Nicoventures Trading m.fl./kommissionen (T-706/22, EU:T:2023:579), upphävs.**

2) **Den talan om ogiltigförklaring av kommissionens delegerade direktiv (EU) 2022/2100 av den 29 juni 2022 om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU vad gäller upphävande av vissa undantag för upphettade tobaksvaror, som väckts av Nicoventures Trading Limited, British American Tobacco (Germany) GmbH, British American Tobacco Italia SpA (BAT Italia), British American Tobacco Polska Trading sp. z o.o., British American Tobacco España SA och P.J. Carroll & Company Limited, kan tas upp till prövning.**

3) **Målet återförvisas till Europeiska unionens tribunal för prövning i sak av den talan om ogiltigförklaring som avses i punkt 2 i domslutet.**

4) **Frågan om rättegångskostnader anstår.**

Underskrifter