Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 18. decembra 2025*

„Pritožba – Javno zdravje – Ogrevani tobačni izdelki – Umik nekaterih izjem – Delegirana direktiva (EU) 2022/2100 – Ničnostna tožba – Procesno upravičenje – Člen 263, četrti odstavek, PDEU – Pogoj, v skladu s katerim se mora izpodbijani akt na tožečo stranko nanašati posamično – Omejen krog gospodarskih subjektov – Obveznosti poročanja in uradnega obveščanja – Odobritev za trženje“

V zadevi C-731/23 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vložene 29. novembra 2023,

Nicoventures Trading Limited s sedežem v Londonu (Združeno kraljestvo),

British American Tobacco (Germany) GmbH s sedežem v Hamburgu (Nemčija),

British American Tobacco Italia SpA (BAT Italia) s sedežem v Rimu (Italija),

British American Tobacco Polska Trading sp. z o.o. s sedežem v Varšavi (Poljska),

British American Tobacco España SA s sedežem v Madridu (Španija),

P.J. Carroll & Company Limited s sedežem v Dublinu (Irska),

ki jih zastopata M. Schonberg in L. Van den Hende, advocaten,

pritožnice,

drugi stranki v postopku sta

Evropska komisija, ki jo zastopata F. van Schaik in H. van Vliet, agenta,

tožena stranka na prvi stopnji,

ob intervenciji

Francoske republike, ki jo zastopajo M. de Lisi, B. Fodda, in B. Travard, agenti,

intervenientka v pritožbenem postopku,

* Jezik postopka: angleščina.

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi K. Jürimäe (poročevalka), predsednica senata, K. Lenaerts, predsednik Sodišča v funkciji sodnika drugega senata, F. Schalin, M. Gavalec in Z. Csehi, sodniki,

generalni pravobranilec: N. Emiliou,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 12. junija 2025

izreka naslednjo

Sodbo

1 Družbe 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 in P.J. Carroll & Company Limited s pritožbo predlagajo razveljavitev sklepa Splošnega sodišča Evropske unije z dne 20. septembra 2023, Nicoventures Trading in drugi/Komisija (T-706/22, EU:T:2023:579, v nadaljevanju: izpodbijani sklep), s katerim je navedeno sodišče kot nedopustno zavrglo njihovo tožbo za razglasitev ničnosti Delegirane direktive Komisije (EU) 2022/2100 z dne 29. junija 2022 o spremembi Direktive 2014/40/EU Evropskega parlamenta in Sveta glede umika nekaterih izjem v zvezi z ogrevanimi tobačnimi izdelki (UL 2022, L 283, str. 4, v nadaljevanju: Delegirana direktiva).

Pravni okvir

Direktiva 2014/40/EU

2 Direktiva 2014/40/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 3. aprila 2014 o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic o proizvodnji, predstavitvi in prodaji tobačnih in povezanih izdelkov in razveljavitvi Direktive 2001/37/ES (UL 2014, L 127, str. 1) določa pravila za dajanje tobačnih izdelkov na trg.

3 Člen 2 te direktive, naslovljen „Opredelitev pojmov“, določa:

„V tej direktivi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[…]

18. ‚sestavina‘ pomeni tobak, dodatek ter katero koli snov ali element, prisoten v končnem tobačnem izdelku ali povezanih izdelkih, vključno s papirjem, filtrom, tiskarskim črnilom, kapsulami in lepili;

[…]

25. ‚značilna aroma‘ pomeni jasno prepoznaven vonj ali okus, razen vonja ali okusa tobaka, ki nastane z dodatkom ali kombinacijo dodatkov, vključno (vendar ne izključno) z aromo sadja, začimb, zelišč, alkohola, bombonov, mentola ali vanilje, ki jo je mogoče zaznati pred ali med uporabo tobačnega izdelka;

[…]

28. ‚bistvena sprememba okoliščin‘ pomeni povečanje obsega prodaje na kategorijo izdelka za vsaj 10 % v najmanj petih državah članicah na podlagi podatkov o prodaji, ki so predloženi v skladu s členom 5(6), ali povečanja razširjenosti kajenja v skupini potrošnikov, mlajših od 25 let, za vsaj pet odstotnih točk v vsaj petih državah članicah za zadevno kategorijo izdelkov, ki temeljijo na posebnem poročilu Eurobarometra 385 iz maja 2012 ali enakovredni študiji o razširjenosti kajenja; če obseg prodaje posamezne kategorije izdelka na maloprodajni ravni ne presega 2,5-odstotnega deleža celotne prodaje tobačnih izdelkov na ravni [Evropske u]nije, se v vsakem primeru šteje, da bistvene spremembe okoliščin ni bilo;

[…]“

4 Člen 5 navedene direktive, naslovljen „Poročanje o sestavinah in emisijah“, določa:

„1. Države članice od proizvajalcev in uvoznikov tobačnih izdelkov zahtevajo, da pristojnim organom predložijo naslednje informacije za vsako blagovno znamko in vrsto:

(a) seznam vseh sestavin in količine teh sestavin, uporabljenih pri proizvodnji tobačnih izdelkov, v padajočem vrstnem redu po teži vsake sestavine, ki jo tobačni izdelki vsebujejo;

[…]

Za nove ali spremenjene tobačne izdelke se informacije iz tega člena predložijo pred dajanjem tega izdelka na trg.

[…]

6. Države članice od proizvajalcev in uvoznikov zahtevajo, da predložijo notranje in zunanje študije, ki so jim na voljo v zvezi s tržnimi raziskavami in preferencami različnih potrošniških skupin, vključno z mladimi in trenutnimi kadilci, ki se nanašajo na sestavine oziroma emisije, pa tudi povzetke morebitnih tržnih raziskav, ki jih opravijo ob uvedbi novih izdelkov. Države članice od proizvajalcev in uvoznikov zahtevajo tudi, da poročajo o obsegu prodaje za blagovno znamko in vrsto, ki se navede v številu posameznih enot ali v kilogramih in posebej za vsako državo članico za vsako leto, začenši s 1. januarjem 2015. Države članice zagotovijo vse druge podatke o obsegu prodaje, ki so jim na voljo.

7. Vsi podatki in informacije, ki jih je treba predložiti državam članicam in ki jih morajo predložiti države članice skladu s tem členom in členom 6, se predložijo v elektronski obliki. Države članice hranijo informacije v elektronski obliki ter [Evropski k]omisiji in drugim državam članicam zagotovijo dostop do njih za namene uporabe te direktive. […]“

5 Člen 7 Direktive 2014/40, naslovljen „Predpisi o sestavinah“, določa:

„1. Države članice prepovejo dajanje tobačnih izdelkov z značilno aromo na trg.

[…]

7. Države članice prepovejo dajanje na trg tobačnih izdelkov, ki vsebujejo aromatične snovi v kateri koli od njihovih komponent, kot so filtri, papir, ovoji in kapsule, ali kakršne koli tehnične značilnosti, ki omogočajo spreminjanje vonja ali okusa tobačnega izdelka ali jakosti dima. Filtri, papirji in kapsule ne smejo vsebovati tobaka ali nikotina.

[…]

12. Tobačni izdelki, razen cigaret in tobaka za zvijanje, so izvzeti iz prepovedi iz odstavkov 1 in 7. Komisija sprejme delegirane akte v skladu s členom 27 za umik te izjeme za določeno kategorijo izdelkov, če se v poročilu Komisije ugotovi, da so se okoliščine bistveno spremenile.

[…]“

6 Člen 9 te direktive se nanaša na splošna opozorila in informativna sporočila, ki morajo biti navedena na zavojčkih in zunanji embalaži tobačnih izdelkov za kajenje. Člen 10 navedene direktive pa določa obveznosti v zvezi z zdravstvenimi opozorili, ki morajo biti navedena na vsakem zavojčku in kakršni koli zunanji embalaži teh izdelkov.

7 Člen 11 Direktive 2014/40, naslovljen „Označevanje tobačnih izdelkov za kajenje, razen cigaret, tobaka za zvijanje in tobaka za vodne pipe“, določa:

„1. Države članice lahko izvzamejo tobačne izdelke za kajenje, razen cigaret, tobaka za zvijanje in tobaka za vodne pipe, iz obveznosti glede navajanja informativnega sporočila iz člena 9(2) in sestavljenih zdravstvenih opozoril iz člena 10. […]

[…]

6. Komisija v skladu s členom 27 sprejme delegirane akte za umik možnosti za odobritev izjeme za katero koli od posameznih kategorij izdelkov iz odstavka 1, če v svojem poročilu ugotovi, da so se okoliščine za zadevno kategorijo izdelkov bistveno spremenile.“

8 Člen 19 te direktive, naslovljen „Uradno obveščanje o novih tobačnih izdelkih“, določa:

„1. Države članice zahtevajo, da proizvajalci in uvozniki novih tobačnih izdelkov pristojnim organom držav članic predložijo uradno obvestilo o vsakem takem izdelku, ki ga nameravajo dati na zadevn[e] nacionaln[e] trg[e]. Uradno obvestilo se predloži v elektronski obliki šest mesecev pred nameravanim dajanjem na trg. Uradnemu obvestilu se priloži podroben opis zadevnega novega tobačnega izdelka, navodila za njegovo uporabo ter informacije o sestavinah in emisijah, ki se zahtevajo v skladu s členom 5. […]

2. […] Države članice dajo Komisiji na voljo vse informacije, ki jih prejmejo na podlagi tega člena.

3. Države članice lahko uvedejo sistem za odobritev novih tobačnih proizvodov. […]

[…]“

Delegirana direktiva

9 Člen 1 Delegirane direktive določa:

„Direktiva [2014/40] se spremeni:

(1) člen 7(12) se nadomesti z naslednjim:

‚12. Tobačni izdelki, razen cigaret, tobaka za zvijanje in ogrevanih tobačnih izdelkov, so izvzeti iz prepovedi iz odstavkov 1 in 7. Komisija sprejme delegirane akte v skladu s členom 27 za umik te izjeme za določeno kategorijo izdelkov, če se v poročilu Komisije ugotovi, da so se okoliščine bistveno spremenile.

Za namene prvega pododstavka ‚ogrevani tobačni izdelek' pomeni nov tobačni izdelek, ki se segreva, da proizvede emisijo, ki vsebuje nikotin in druge kemikalije in ki jo uporabnik nato vdihne, in je, odvisno od njegovih značilnosti, brezdimni tobačni izdelek ali tobačni izdelek za kajenje.'

(2) člen 11 se spremeni:
(a) naslov se nadomesti z naslednjim:

‚Člen 11

‚Označevanje tobačnih izdelkov za kajenje, razen cigaret, tobaka za zvijanje, tobaka za vodne pipe in ogrevanih tobačnih izdelkov";
(b) v odstavku 1 se prvi pododstavek nadomesti z naslednjim:

‚Države članice lahko izvzamejo tobačne izdelke za kajenje, razen cigaret, tobaka za zvijanje, tobaka za vodne pipe in ogrevanih tobačnih izdelkov, kot so opredeljeni v členu 7(12), drugi pododstavek, iz obveznosti glede navajanja informativnega sporočila iz člena 9(2) in sestavljenih zdravstvenih opozoril iz člena 10. V tem primeru in poleg splošnega opozorila iz člena 9(1) mora biti na vsakem zavojčku in kakršni koli zunanji embalaži takšnih izdelkov navedeno eno od besedilnih opozoril iz Priloge I. Splošno opozorilo iz člena 9(1) mora vsebovati navedbo razpoložljivih oblik pomoči pri opuščanju kajenja iz člena 10(1), točka (b).'"

Dejansko stanje

10 Dejansko stanje je navedeno v točkah od 2 do 6 izpodbijanega sklepa. Za potrebe te pritožbe ga je mogoče povzeti, kot sledi.

11 Skupina British American Tobacco (v nadaljevanju: skupina BAT), ki ji pripadajo pritožnice, proizvaja in trži tobačne izdelke, med njimi ogrevane tobačne izdelke. Ena od pritožnic, družba Nicoventures Trading, je bila leta 2011 ustanovljena znotraj skupine BAT, da bi se osredotočila izključno na razvoj in trženje inovativnih negorljivih izdelkov, med katere spadajo ogrevani tobačni izdelki. Družba Nicoventures Trading prodaja ogrevane tobačne izdelke skupine BAT drugim družbam iz skupine, med katerimi so druge pritožnice. Te zagotavljajo oziroma nameravajo zagotavljati distribucijo izdelkov družbe Nicoventures Trading na trgih štirinajstih držav članic.

12 Komisija je 15. junija 2022 v skladu z Direktivo 2014/40 objavila poročilo, v katerem je ugotovila, da so se okoliščine za ogrevane tobačne izdelke bistveno spremenile.

13 Na podlagi tega poročila je Komisija v skladu s členom 7(12) in členom 11(6) Direktive 2014/40 sprejela Delegirano direktivo. Ogrevani tobačni izdelki od 23. oktobra 2023 – to je datum, ko so morale države članice začeti izvajati ukrepe, potrebne za uskladitev z Delegirano direktivo – niso več izvzeti iz prepovedi glede arom iz člena 7(1) in (7) Direktive 2014/40. Poleg tega od istega datuma za ogrevane tobačne izdelke za kajenje, ki niso prepovedani, veljajo iste zahteve glede navedb na embalaži kot za druge tobačne izdelke za kajenje, ki niso izvzeti.

Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijani sklep

14 Pritožnice so 16. novembra 2022 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložile tožbo za razglasitev ničnosti Delegirane direktive.

15 Ker je Komisija menila, da se Delegirana direktiva na pritožnice ne nanaša niti neposredno niti posamično v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU, je 17. januarja 2023 vložila ugovor nedopustnosti.

16 Splošno sodišče je z izpodbijanim sklepom ugodilo temu ugovoru nedopustnosti in tožbo zavrglo kot nedopustno.

17 Splošno sodišče je v točkah 13 in 14 tega sklepa najprej ugotovilo, da je Delegirana direktiva v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU predpis, ki v členu 2 določa izvedbene ukrepe, in sicer ukrepe za prenos, ki jih morajo sprejeti države članice. Splošno sodišče je iz tega sklepalo, da ničnostna tožba ne spada pod tretji primer iz člena 263, četrti odstavek, PDEU, in sicer primer, v katerem lahko vsaka oseba vloži tožbo zoper predpise, ki se nanjo nanašajo neposredno in ki ne potrebujejo izvedbenih ukrepov. Ugotovilo je tudi, da – ker pritožnice niso naslovnice Delegirane direktive – ničnostna tožba ne more spadati pod prvi primer iz te določbe, v skladu s katerim lahko vsaka oseba vloži tožbo zoper akte, ki so naslovljeni nanjo. Zato je Splošno sodišče menilo, da je treba preučiti, ali pritožnice spadajo pod drugi primer iz navedene določbe, in sicer ali se Delegirana direktiva nanje nanaša neposredno in posamično.

18 Kar zadeva pogoj, da se mora izpodbijani akt na tožečo stranko nanašati neposredno, je Splošno sodišče v točkah 24, 26 in 28 izpodbijanega akta, potem ko je opozorilo na upoštevno sodno prakso Sodišča, ugotovilo, da Delegirana direktiva posega v pravni položaj gospodarskih subjektov, ki – tako kot pritožnice – tržijo oziroma nameravajo tržiti ogrevane tobačne izdelke z značilno aromo, saj bo to trženje po sprejetju te direktive postalo nezakonito. Ti gospodarski subjekti bodo tudi morali embalažo ogrevanih tobačnih izdelkov za kajenje, ki ne bodo prepovedani, označiti z enakimi zdravstvenimi opozorili, kot jih mora vsebovati embalaža nekaterih drugih tobačnih izdelkov za kajenje.

19 Za pritožnice naj bi tako veljale prepoved trženja ogrevanih tobačnih izdelkov z značilno aromo in obveznosti, ki izhajajo neposredno iz Delegirane direktive, ne glede na to, da so za izvajanje te direktive potrebni izvedbeni ukrepi, in sicer ukrepi za prenos, ki jih morajo sprejeti države članice. V obravnavani zadevi naj bi bili namreč ukrepi za prenos, ki so določeni z navedeno direktivo, potrebni le za polno uporabo navedene prepovedi in navedenih obveznosti v pravnih ureditvah držav članic, ne da bi te imele samostojno diskrecijsko pravico, saj Delegirana direktiva državam članicam ne pušča nobene proste presoje glede te prepovedi in teh obveznosti.

20 Splošno sodišče je zato razsodilo, da je treba šteti, da se ta direktiva na pritožnice nanaša neposredno in da nobena od trditev Komisije ne more omajati teh presoj.

21 Kar zadeva pogoj, da se mora izpodbijani akt na tožečo stranko nanašati posamično, je Splošno sodišče v točki 36 izpodbijanega sklepa najprej opozorilo, pri čemer se je oprlo zlasti na sodbo z dne 15. julija 1963, Plaumann/Komisija (25/62, EU:C:1963:17), da se lahko splošni akti na nekatere fizične ali pravne osebe nanašajo posamično in imajo zato zanje odločilno naravo, zlasti kadar ti akti nanje vplivajo zaradi nekaterih lastnosti, ki so značilne samo zanje, ali zaradi položaja, ki jih opredeljuje glede na druge subjekte in jih torej individualizira podobno kot naslovnika akta.

22 Splošno sodišče je s sklicevanjem na točko 18 sodbe z dne 18. maja 1994, Codorniu/Svet (C-309/89, EU:C:1994:197), v točki 37 izpodbijanega sklepa pojasnilo, da splošnost in s tem normativnost akta nista omajani s tem, da je mogoče bolj ali manj natančno določiti število ali celo identiteto pravnih subjektov, za katere se akt v nekem trenutku uporablja, če ni sporno, da gre za uporabo v skladu s pravno ali dejansko objektivno okoliščino, opredeljeno s tem aktom v povezavi z njegovim ciljem.

23 Splošno sodišče je nato preučilo trditve, ki so jih pritožnice navedle, da bi dokazale, da se Delegirana direktiva nanje nanaša posamično.

24 Prvič, Splošno sodišče je v točki 45 izpodbijanega sklepa menilo, da zgolj okoliščina, da je bilo v času sprejetja Delegirane direktive mogoče ugotoviti, kdo so gospodarski subjekti, ki so opravili poročanje ali uradno obveščanje iz členov 5 in 19 Direktive 2014/40 oziroma jim je bila izdana odobritev na podlagi sistema, vzpostavljenega na podlagi člena 19(3) te direktive, ne more zadostovati za ugotovitev, da se delegirana direktiva nanje nanaša posamično, če se uporablja na podlagi splošnih in abstraktnih preudarkov. Po mnenju Splošnega sodišča Komisija pri sprejetju delegirane direktive ni bila dolžna posebej upoštevati njihovega položaja.

25 Drugič, Splošno sodišče je v točki 46 izpodbijanega sklepa zavrnilo trditev glede majhnega števila podjetij, na katera se nanaša Delegirana direktiva, ker število fizičnih ali pravnih oseb, na katere se nanaša tak akt, v zvezi s tem ni odločilno.

26 Tretjič, Splošno sodišče je v točki 47 izpodbijanega sklepa priznalo, da bo absolutna prepoved trženja ogrevanih tobačnih izdelkov z značilnimi aromami, ki izhaja iz Delegirane direktive, nujno privedla do izpodbijanja izdanih odobritev, ki jih imajo nekatere pritožnice. V točkah 47 in 49 izpodbijanega sklepa pa je menilo, da za takšne odobritve, izdane brez izključnosti, ni mogoče šteti, da z vidika te direktive označujejo in individualizirajo položaj imetnikov teh odobritev, kot da bi bili naslovniki. Poleg tega po mnenju Splošnega sodišča z navedenimi odobritvami njihovim imetnikom niso podeljene pravice, ki bi bile primerljive s tistimi, ki so jih imele tožeče stranke v zadevah, v katerih so bile izrečene sodbe z dne 17. januarja 1985, Piraiki-Patraiki in drugi/Komisija (11/82, EU:C:1985:18), z dne 18. maja 1994, Codorniu/Svet (C-309/89, EU:C:1994:197), z dne 13. marca 2008, Komisija/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159), in z dne 27. februarja 2014, Stichting Woonpunt in drugi/Komisija (C-132/12 P, EU:C:2014:100).

27 Četrtič, Splošno sodišče je v točki 51 izpodbijanega sklepa menilo, da okoliščina, da proizvajalci in uvozniki ogrevanih tobačnih izdelkov z značilno aromo z vidika Delegirane direktive niso v enakem položaju kot panoge višje in nižje v zadevni proizvodni in distribucijski verigi, ni upoštevna glede vprašanja, ali pritožnice pripadajo omejenemu krogu. Pritožnicam pri dokazovanju, da se Delegirana direktiva nanje nanaša posamično, namreč ni treba dokazati tega,

da se nanje nanaša drugače kot na druge gospodarske subjekte, ampak to, da se nanje nanaša zaradi lastnosti ali dejanskega položaja, ki sta značilna samo zanje in zaradi katerih se od drugih razlikujejo podobno kot naslovnik sklepa.

28 Splošno sodišče je v točki 52 izpodbijanega sklepa iz vseh teh preudarkov sklepalo, da z odobritvami, poročanjem in uradnim obveščanjem, na kar se sklicujejo pritožnice, ni mogoče dokazati, da se Delegirana direktiva nanje nanaša posamično.

29 Splošno sodišče je v točkah 54 in 55 izpodbijanega sklepa v odgovor na trditve pritožnic, v skladu s katerimi ta direktiva bistveno vpliva na njihov konkurenčni položaj, presodilo, po eni strani, da ni dovolj, da so nekateri gospodarski subjekti zaradi akta splošnega pomena gospodarsko bolj prizadeti od drugih, da bi bili individualizirani v primerjavi z drugimi gospodarskimi subjekti, če se ta akt uporablja na podlagi objektivno določenega položaja. Po drugi strani pa zgolj dejstvo, da fizična ali pravna oseba lahko zaradi nove ureditve izgubi znaten vir dohodkov, ne dokazuje, da je v posebnem položaju, in to naj ne bi zadostovalo kot dokaz, da se ta ureditev nanjo nanaša posamično, saj mora ta oseba predložiti dokaz o okoliščinah, ki omogočajo ugotovitev, da je z domnevno utrpljeno škodo lahko individualizirana glede na vse druge gospodarske subjekte, na katere se navedena ureditev nanaša enako kot nanjo.

30 Zato je Splošno sodišče razsodilo, da so pritožnice neutemeljeno trdile, da se Delegirana direktiva nanje nanaša posamično in da je zato treba tožbo zavreči kot nedopustno.

Predlogi strank in postopek pred Sodiščem

31 Pritožnice s pritožbo Sodišču predlagajo, naj:

– izpodbijani sklep razveljavi;

– če Sodišče meni, da stanje postopka to dovoljuje, zavrne ugovor nedopustnosti, tožbo iz postopka na prvi stopnji razglasi za dopustno in zadevo vrne Splošnemu sodišču, da to o njej meritorno odloči, ter

– Komisiji naloži plačilo stroškov, vključno s stroški, ki so nastali pred Splošnim sodiščem.

32 Komisija Sodišču predlaga, naj:

– pritožbo zavrne in

– pritožnicam naloži plačilo stroškov.

33 S sklepom predsednika Sodišča z dne 25. aprila 2024, Nicoventures Trading in drugi/Komisija (C-731/23 P, EU:C:2024:380), je bila Francoski republiki dovoljena intervencija v podporo predlogom Komisije. Francoska republika Sodišču predlaga, naj pritožbo v celoti zavrne in tako potrdi nedopustnost tožbe.

Pritožba

34 Pritožnice v utemeljitev pritožbe navajajo en sam pritožbeni razlog, ki se nanaša na to, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ko je za njihov položaj uporabilo pogoj, da se mora izpodbijani akt na tožečo stranko nanašati posamično. Ta pritožbeni razlog je razdeljen na dva ločena dela, ki se nanašata na napačno uporabo prava pri preučitvi elementov, ki so jih pritožnice navedle, da bi dokazale, da se Delegirana direktiva nanje nanaša posamično, in na napačno uporabo prava pri presoji pravnega merila glede „znatnega vpliva na položaj na trgu“.

Prvi del edinega pritožbenega razloga

Trditve strank

35 Prvi del edinega pritožbenega razloga se nanaša na točke od 45 do 52 izpodbijanega sklepa. Pritožnice Splošnemu sodišču očitajo, da je napačno uporabilo pravo pri presoji pravne pomembnosti elementov, na katere so se sklicevale pred njim, in s tem, da je razsodilo, da ti elementi ne zadostujejo za ugotovitev, da se Delegirana direktiva nanje nanaša posamično.

36 Splošno sodišče naj bi tako napačno uporabilo pravo s tem, da je vsakega od navedenih elementov presojalo ločeno in posamično, ter s tem, da je opravilo preizkus, ali je vsak od njih sam po sebi zadostoval za ugotovitev, da se Delegirana direktiva na pritožnice nanaša posamično. Tak pristop naj ne bi bil v skladu s sodno prakso, s katero naj bi se zahtevala opredelitev „skupka elementov“ ali „vseh dejanskih in pravnih elementov“, na podlagi katerih bi bilo mogoče tožečo stranko posamično opredeliti.

37 Na prvem mestu, v nasprotju s tem, kar naj bi Splošno sodišče razsodilo v točki 45 izpodbijanega sklepa, naj bi bilo dejstvo, da je Komisija na podlagi poročanja ali uradnega obveščanja o izdelkih, opravljenega na podlagi člena 5 oziroma člena 19(1) Direktive 2014/40, pri sprejetju Delegirane direktive lahko vedela, kdo so pritožnice, upoštevno.

38 Na drugem mestu, pritožnice grajajo točko 46 izpodbijanega sklepa, ker naj bi iz novejše sodne prakse izhajalo, da je pomen položaja tožeče stranke na trgu, čeprav sam po sebi ne zadostuje za ugotovitev, da se izpodbijani akt nanjo nanaša posamično, vseeno upošteven, ker je del celote sestavnih elementov posebnega položaja, ki je značilen za to tožečo stranko. V obravnavani zadevi pa naj bi šlo za tak primer, glede na pomembnost tržnega položaja skupine BAT na trgu Unije v zvezi z ogrevanimi tobačnimi izdelki.

39 Poleg tega naj ugotovitev Splošnega sodišča, navedena v točki 51 izpodbijanega sklepa, v skladu s katero proizvajalcev ogrevanih tobačnih izdelkov ni mogoče razlikovati od drugih gospodarskih subjektov, ki sodelujejo v proizvodni in distribucijski verigi zadevnih izdelkov, ne bi bila pravno utemeljena. Dejstvo, da lahko akt vpliva tudi na druge gospodarske subjekte, ne pomeni, da se ne more posamično nanašati na gospodarski subjekt, na katerega ima akt neposreden in znaten vpliv.

40 V obravnavani zadevi naj bi bilo razlikovanje med različnimi gospodarskimi subjekti, ki sodelujejo v proizvodni in distribucijski verigi zadevnih izdelkov, vzpostavljeno s sistemom uradnega obveščanja, uvedenim na podlagi člena 5 in člena 19(1) Direktive 2014/40. Ta sistem naj bi zahteval le, da uradno obveščanje opravi proizvajalec ali uvoznik zadevnega izdelka, in ne

gospodarski subjekt, ki je nižje ali višje v dobavni verigi. V zvezi s tem naj se ne bi bilo mogoče sklicevati na obstoj drugega proizvajalca ali izdelovalca, da bi se izključilo dejstvo, da se Delegirana direktiva na pritožnice nanaša posamično.

41 Na tretjem mestu, Splošno sodišče naj bi v točkah od 47 do 50 izpodbijanega sklepa napačno uporabilo pravo, ker ni dovolj upoštevalo pomembnosti odobritev za dajanje v promet, ki so jih nekatere pritožnice pridobile pred sprejetjem Delegirane direktive.

42 Pritožnice v zvezi s tem navajajo, prvič, da je napačno trditi, da ima Delegirana direktiva enake učinke na vse gospodarske subjekte, ne glede na to, ali imajo ti odobritev za trženje ali ne, saj bodo tisti subjekti, ki jo imajo, za razliko od drugih, to odobritev izgubili. Drugič, pravice, ki so obstajale pred sprejetjem te direktive, ne bi smele biti nujno izključne, da bi se štelo, da se navedena direktiva na pritožnice nanaša posamično v smislu sodb z dne 13. marca 2008, Komisija/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159), in z dne 27. februarja 2014, Stichting Woonpunt in drugi/Komisija (C-132/12 P, EU:C:2014:100). Tretjič, to, da bi take predhodno obstoječe pravice morale biti „pridobljene za nedoločen čas“, naj ne bi bilo nujno za to, da bi bile upoštevne v zvezi s tem.

43 Komisija trdi, da prvi del edinega pritožbenega razloga ni utemeljen.

44 Dejstvo, da je Splošno sodišče sistematično in strukturirano preučilo trditve, navedene na prvi stopnji, naj ne bi pomenilo, da ni upoštevalo „sklopa elementov“, ki jih zahteva sodna praksa, na katero se sklicujejo pritožnice. Komisija izpodbija tudi idejo, da bi Splošno sodišče, če bi sledilo pristopu, na katerega se sklicujejo pritožnice, ugotovilo, da se Delegirana direktiva nanje nanaša posamično, saj je vsak element, na katerega se te sklicujejo, očitno upošteven in pomemben.

45 Najprej, Komisija pritožnicam očita, da dajejo vtis, da so se oprle na veliko elementov, ki bi jih Splošno sodišče moralo presojati skupaj. Pritožnice pa v trditvah, navedenih v tožbi na prvi stopnji, v bistvu trdijo zgolj to, da imajo poseben status. Po eni strani naj bi pritožnice tvorile zaprt krog gospodarskih subjektov, za katere je bilo ob sprejetju Delegirane direktive mogoče ugotoviti, kateri so, oziroma je bilo to dejansko ugotovljeno na podlagi izjav in uradnega obveščanja v skladu s členoma 5 in 19 Direktive 2014/40. Po drugi strani pa naj bi Delegirana direktiva lahko bistveno vplivala na njihov položaj na trgu. Po mnenju Komisije je Splošno sodišče prepričljivo pojasnilo razloge, zaradi katerih s tema trditvama ni mogoče dokazati, da se Delegirana direktiva na pritožnice nanaša posamično.

46 Kar zadeva prvo trditev, naj bi Splošno sodišče v točki 43 izpodbijanega sklepa pravilno navedlo, da so zahteve iz členov 5 in 19 Direktive 2014/40 splošne in abstraktne ter se uporabljajo za vse gospodarske subjekte, ki dajejo ali nameravajo dati tobačni izdelek na trg. Teh zahtev pa ni mogoče obravnavati tako, kot da je z njimi položaj imetnikov izdanih odobritev z vidika Delegirane direktive označen in individualiziran, kot da bi bili ti njeni naslovniki.

47 V tem kontekstu, prvič, naj bi bile trditve pritožnic o tem, da je bilo ob sprejetju Delegirane direktive mogoče določiti, kdo je v zaprti skupini gospodarskih subjektov, brezpredmetne.

48 Drugič, Komisija meni, da pritožnice izkrivljajo vsebino točke 46 izpodbijanega sklepa, ker se Splošno sodišče – v nasprotju s tem, kar trdijo – v tej točki ni sklicevalo na tržni delež pritožnic, ampak na število podjetij, na katera se nanaša Delegirana direktiva. Ti merili pa naj bi bili drugačni in naj ne bi bili upoštevni pri ugotavljanju, ali se ta direktiva na pritožnice nanaša posamično.

49 Pritožnice naj bi izkrivile tudi točko 51 izpodbijanega sklepa, saj naj Splošno sodišče – v nasprotju s tem, kar te navajajo – v tej točki ne bi trdilo, da proizvajalcev ogrevanih tobačnih izdelkov ni mogoče razlikovati od drugih gospodarskih subjektov v distribucijski ali dobavni verigi zadevnih izdelkov.

50 Argument pritožnic, v skladu s katerim se za izključitev dejstva, da se Delegirana direktiva na pritožnice nanaša posamično, ni mogoče sklicevati na obstoj drugega proizvajalca ali izdelovalca, naj bi bil brezpredmeten, saj naj se Splošno sodišče v izpodbijanem sklepu ne bi oprlo na takšno ugotovitev.

51 Tretjič, argument, v skladu s katerim naj Splošno sodišče v točkah od 47 do 50 izpodbijanega sklepa ne bi pripisalo zadostnega pomena odobritvam za dajanje v promet, ki jih imajo pritožnice, bi bilo treba zavrniti.

52 Po eni strani naj Splošno sodišče ne bi razsodilo, da ima Delegirana direktiva enake učinke za vse gospodarske subjekte. Argumentacija, s katero pritožnice trdijo nasprotno, naj bi bila torej brezpredmetna. Po drugi strani pa naj sodna praksa, na katero se pritožnice sklicujejo v podporo temu argumentu, ne bi bila upoštevna. Sodba z dne 13. marca 2008, Komisija/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159), naj bi se torej nanašala na tožbo zoper splošni akt, ki so jo vložile osebe, ki so imele pridobljene pravice, medtem ko naj bi šlo v primeru sodbe z dne 27. februarja 2014, Stichting Woonpunt in drugi/Komisija (C-132/12 P, EU:C:2014:100), za tožbo, ki so jo pravne osebe vložile zoper akt, s katerim se izpodbija odločba Komisije o shemi državnih pomoči, do katerih so bile upravičene.

53 Splošno sodišče naj torej s tem, da je v točki 47 izpodbijanega sklepa presodilo, da z zadevnimi odobritvami imetnikom teh odobritev niso bile podeljene pravice, ki bi bile primerljive s tistimi, ki so jih pritožnice imele v zadevah, navedenih v prejšnji točki te sodbe, ne bi napačno uporabilo prava. V obravnavani zadevi bi zatrjevana posledica Delegirane direktive lahko bila le „izguba zaslužka“ v smislu izgubljene priložnosti, in sicer priložnosti, ki naj bi bila ponujena vsem, ki jih zanima proizvodnja ogrevanih tobačnih izdelkov ali trgovanje z njimi.

54 Francoska republika se strinja z vsemi trditvami Komisije. Navaja še, da se Delegirana direktiva uporablja za vse gospodarske subjekte, ki imajo ustrezno odobritev za dajanje ogrevanih tobačnih izdelkov na trg, vključno s konkurenti pritožnic. Poleg tega naj bi bilo logično, da na trgu, ki je v nastajanju, na začetku deluje manjše število gospodarskih subjektov. Vendar naj na podlagi tega ne bi bilo mogoče sklepati, da so pritožnice – kot gospodarski subjekti, ki naj bi se od drugih razlikovali zgolj po tem, da so prej vstopili na trg – v posebnem položaju, tako da jih Delegirana direktiva individualizira na podoben način kot naslovnike te direktive.

Presoja Sodišča

55 Prvi del edinega pritožbenega razloga se nanaša na napačno uporabo prava s strani Splošnega sodišča pri presoji elementov, ki so jih pritožnice predložile, da bi dokazale, da spadajo v zaprto kategorijo gospodarskih subjektov, ki so bili ob sprejetju Delegirane direktive opredeljeni ali določljivi, in da se zato ta direktiva nanje nanaša posamično v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU.

56 Trditve pritožnic se nanašajo zlasti na točke od 45 do 52 izpodbijanega sklepa, v katerih je Splošno sodišče preučilo, ali po eni strani izjave in uradna obvestila, podana na podlagi členov 5 oziroma 19 Direktive 2014/40, ter po drugi strani imetništvo odobritev za trženje, pridobljenih v državah članicah, ki so uvedle sistem odobritev na podlagi člena 19(3) te direktive, zadostujejo za to, da so pritožnice individualizirane na podoben način kot naslovnik sklepa.

57 V zvezi s tem iz ustaljene sodne prakse izhaja, da se lahko subjekti, ki niso naslovniki sklepa, sklicujejo na to, da se ta sklep nanje nanaša posamično, le, če nanje vpliva zaradi nekaterih njihovih posebnih značilnosti ali zaradi posebnega položaja, zaradi katerega se razlikujejo od vseh drugih oseb in ki jih zato individualizira podobno kot naslovnika tega sklepa (glej zlasti sodbe z dne 15. julija 1963, Plaumann/Komisija, 25/62, EU:C:1963:17, str. 223; z dne 17. septembra 2015, Mory in drugi/Komisija, C-33/14 P, EU:C:2015:609, točka 93, in z dne 31. januarja 2023, Komisija/Braesch in drugi, C-284/21 P, EU:C:2023:58, točka 51).

58 V tem okviru možnost, da se bolj ali manj natančno opredeli število ali celo identiteta pravnih subjektov, za katere se akt uporablja, nikakor ne pomeni, da je treba šteti, da se ta akt na te subjekte nanaša posamično, če se uporablja na podlagi pravno ali dejansko objektivnega položaja, ki je določen v navedenem aktu (sodbe z dne 16. marca 1978, Unicme in drugi/Svet, 123/77, EU:C:1978:73, točka 16; z dne 22. novembra 2001, Antillean Rice Mills/Svet, C-451/98, EU:C:2001:622, točka 52, in z dne 12. julija 2022, Nord Stream 2/Parlament in Svet, C-348/20 P, EU:C:2022:548, točka 157).

59 Vendar iz ustaljene sodne prakse izhaja tudi, da kadar akt prizadene skupino oseb, ki so bile prepoznane ali prepoznavne v času, ko je bil ta akt sprejet, in na podlagi meril, lastnih članom te skupine, se lahko ta akt na te osebe posamično nanaša, ker so del omejenega kroga gospodarskih subjektov (glej v tem smislu sodbe z dne 17. januarja 1985, Piraiki-Patraiki in drugi/Komisija, 11/82, EU:C:1985:18, točka 31; z dne 22. junija 2006, Belgija in Forum 187/Komisija, C-182/03 in C-217/03, EU:C:2006:416, točka 60; z dne 13. marca 2008, Komisija/Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, točka 71, in z dne 12. julija 2022, Nord Stream 2/Parlament in Svet, C-348/20 P, EU:C:2022:548, točka 158). To velja zlasti takrat, kadar akt posega v pravice, ki so jih te osebe pridobile pred njegovo izdajo (sodbi z dne 13. marca 2008, Komisija/Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, točka 72, in z dne 27. februarja 2014, Stichting Woonpunt in drugi/Komisija, C-132/12 P, EU:C:2014:100, točka 59).

60 Tožeča stranka mora za to, da bi dokazala, da se akt nanjo nanaša posamično kot na članico omejenega kroga oseb, po eni strani dokazati, da jo je avtor izpodbijanega akta ob sprejetju tega akta prepoznal oziroma bi jo lahko prepoznal na podlagi dovolj natančnih informacij, ki jih je ta avtor lahko zbral (glej v tem smislu sodbo z dne 17. januarja 1985, Piraiki-Patraiki in drugi/Komisija, 11/82, EU:C:1985:18, točka 31), po drugi strani pa mora ta tožeča stranka dokazati, da ima posebne značilnosti v primerjavi z drugimi osebami, za katere se navedeni akt uporablja.

61 V obravnavani zadevi Delegirana direktiva učinkuje, prvič, tako, da prepoveduje trženje ogrevanih tobačnih izdelkov z značilnimi aromami in tistih z aromo v eni od njihovih sestavin, ter drugič, tako, da za ogrevane tobačne izdelke za kajenje določa enake obveznosti označevanja kot za cigarete, tobak za zvijanje in tobak za vodne pipe.

62 Iz tega sledi, kot je Splošno sodišče ugotovilo v točkah 28 in 30 izpodbijanega sklepa, da je od 23. oktobra 2023 – ko so morale države članice sprejeti določbe za uskladitev z Delegirano direktivo in so se te začele uporabljati – to trženje postalo nezakonito. Iz tega izhaja, da je bila pritožnicam, ki so tržile ogrevane tobačne izdelke z značilnimi aromami ali aromo v eni od njihovih sestavnih delov, od tega datuma odvzeta možnost trženja takih izdelkov.

63 Poleg tega se je z Delegirano direktivo od 23. oktobra 2023 spremenila ureditev, v okviru katere so pritožnice do tega datuma lahko tržile svoje ogrevane tobačne izdelke, in sicer tako, da so pogoji za opravljanje njihovih dejavnosti postali manj ugodni kot prej, zlasti zaradi novih obveznosti označevanja, ki so od tedaj veljale za te izdelke.

64 Po eni strani, kot je generalni pravobranilec v bistvu navedel v točkah 163 in 164 sklepnih predlogov, je ta nova ureditev posledica „bistvene spremembe okoliščin“ v smislu člena 2, točka 28, Direktive 2014/40, ki jo je Komisija v skladu s to določbo ugotovila na podlagi obsega prodaje zadevnih izdelkov, ki so ga proizvajalci in uvozniki prijavili na podlagi obveznosti iz člena 5(6) te direktive.

65 Ker pa gre pri ogrevanih tobačnih izdelkih za nove tobačne izdelke, so pritožnice, preden so te izdelke dale na trg, na podlagi členov 5 in 19(1) navedene direktive pristojne organe držav članic o tem nujno uradno obvestile. Temu uradnemu obvestilu je bil med drugim dodan seznam sestavin, ki se uporabljajo pri proizvodnji teh izdelkov, med katerimi so dodatki, kot so značilne arome, pri čemer so bile v skladu s členom 19(2) Direktive 2014/40 informacije, ki so bile posredovane ob tej priložnosti, dane na voljo Komisiji.

66 Poleg tega je bilo to dajanje v promet, kjer je bilo to potrebno, pogojeno z odobritvijo držav članic, ki so se odločile za uporabo možnosti, ki jim je v zvezi s tem ponujena s členom 19(3) te direktive.

67 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, prvič, da so pritožnice del omejenega kroga gospodarskih subjektov, ki jih je Komisija ob sprejetju Delegirane direktive prepoznala ali bi jih lahko prepoznala zaradi ugotovitve „bistvene spremembe okoliščin“ pred sprejetjem te direktive, kar je zahteva, ki je za sprožitev delegiranega pooblastila Komisije določena tako v členu 7(12) kot v členu 11(6) Direktive 2014/40, ter zaradi obveznosti uradnega obveščanja in zaradi odločitev o odobritvi iz točk 65 in 66 te sodbe.

68 Drugič, nove prepovedi in obveznosti iz Delegirane direktive še posebej vplivajo na pritožnice, saj je bila z navedeno direktivo od 23. oktobra 2023 spremenjena ureditev trženja ogrevanih tobačnih izdelkov, ki je zanje veljala do tega datuma, in sicer tako, da so bili pogoji za opravljanje njihovih dejavnosti manj ugodni kot prej, zlasti glede na to, da je z Delegirano direktivo prodaja ogrevanih tobačnih izdelkov z značilnimi aromami povsem prepovedana. Gospodarski subjekti, dejavni na tem trgu, kot so pritožnice, so torej dokončno izgubili pravico do trženja teh izdelkov in v prihodnosti tega ne bo mogel opravljati noben drug gospodarski subjekt.

69 Zato je Splošno sodišče s tem, da je v točki 47 izpodbijanega sklepa presodilo, da za odobritve, ki so bile na podlagi Direktive 2014/40 izdane nekaterim pritožnicam, ni mogoče šteti, da je z njimi z vidika Delegirane direktive položaj imetnikov teh odobritev označen in individualiziran, kot da bi bili naslovniki, ter s tem, da je v točki 52 navedenega sklepa ugotovilo, da na podlagi odobritev, izjav in uradnih obvestil, na katere so se pritožnice sklicevale pred njim, ni bilo mogoče ugotoviti, da se Delegirana direktiva nanje nanaša posamično, napačno uporabilo pravo.

70 Kot je generalni pravobranilec v bistvu navedel v točki 168 sklepnih predlogov, neizključna narava zadevnih odobritev za trženje, kot je navedena v točki 49 izpodbijanega sklepa, ne more vplivati na posamično opredelitev pritožnic. Upoštevno merilo v zvezi s tem je namreč sprememba pravic, ki jih je tožnik pridobil pred sprejetjem izpodbijanega akta (glej v tem smislu sodbo z dne 13. marca 2008, Komisija/Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, točka 72), in sicer to, da ima oseba „že pridobljeno posebno pravico“ (glej v tem smislu sklep z dne 14. januarja 2021, Sabo in drugi/Parlament in Svet, C-297/20 P, EU:C:2021:24, točka 28), pri čemer ta pravica ni nujno izključna.

71 Glede na vse te preudarke je treba prvemu delu edinega pritožbenega razloga ugoditi in izpodbijani sklep razveljaviti, ne da bi bilo treba preučiti druge trditve, ki so jih pritožnice navedle v utemeljitev tega dela.

Drugi del edinega pritožbenega razloga

72 Ker ugoditev prvemu delu edinega pritožbenega razloga povzroči razveljavitev izpodbijanega sklepa, drugega dela tega pritožbenega razloga, ki ne more povzročiti širše razveljavitve tega sklepa, ni treba preučiti.

Tožba pred Splošnim sodiščem

73 V skladu s členom 61, prvi odstavek, drugi stavek, Statuta Sodišča Evropske unije lahko Sodišče v primeru razveljavitve odločitve Splošnega sodišča samo dokončno odloči o zadevi, če stanje postopka to dovoljuje.

74 Čeprav v obravnavani zadevi Sodišče v tej fazi postopka ne more odločiti o utemeljenosti tožbe, vložene pri Splošnem sodišču, pa razpolaga z elementi, potrebnimi za dokončno odločitev o ugovoru nedopustnosti, ki ga je v postopku na prvi stopnji vložila Komisija.

75 Komisija v podporo ugovoru nedopustnosti trdi, da se Delegirana direktiva na pritožnice ne nanaša niti neposredno niti posamično.

76 Na prvem mestu, ker stranke tega niso posebej izpodbijale, se Sodišče v zvezi z vprašanjem, ali se Delegirana direktiva na pritožnice nanaša neposredno, strinja s presojo Splošnega sodišča, navedeno v točkah od 27 do 33 izpodbijanega sklepa.

77 Na drugem mestu, iz preudarkov v točkah od 61 do 68 te sodbe izhaja, da se Delegirana direktiva v obravnavani zadevi na pritožnice nanaša posamično.

78 Iz tega sledi, da je treba ničnostno tožbo, ki so jo pritožnice vložile pri Splošnem sodišču, razglasiti za dopustno.

79 Zadeva se vrne v razsojanje Splošnemu sodišču, da to odloči o utemeljenosti te ničnostne tožbe.

Stroški

80 Ker se zadeva vrne Splošnemu sodišču, se odločitev o stroških tega pritožbenega postopka pridrži.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

1. **Točka 1 izreka sklepa Splošnega sodišča Evropske unije z dne 20. septembra 2023, Nicoventures Trading in drugi/Komisija (T-706/22, EU:T:2023:579), se razveljavi.**

2. **Ničnostna tožba, ki so jo družbe 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 in P.J. Carroll & Company Limited vložile zoper Delegirano direktivo Komisije (EU) 2022/2100 z dne 29. junija 2022 o spremembi Direktive 2014/40/EU Evropskega parlamenta in Sveta glede umika nekaterih izjem v zvezi z ogrevanimi tobačnimi izdelki, je dopustna.**

3. **Zadeva se vrne v razsojanje Splošnemu sodišču Evropske unije, ki naj razsodi o utemeljenosti ničnostne tožbe iz točke 2 tega izreka.**

4. **Odločitev o stroških se pridrži.**

Podpisi