

**Υπόθεση C-759/23**

**Αίτηση προδικαστικής αποφάσεως**

**Ημερομηνία καταθέσεως:**

7 Δεκεμβρίου 2023

**Αιτούν δικαστήριο:**

High Court (Ιρλανδία)

**Ημερομηνία της αποφάσεως του αιτούντος δικαστηρίου:**

29 Νοεμβρίου 2023

**Προσφεύγουσες:**

PJ Carroll & Company Ltd

Nicoventures Trading Ltd

**Καθών:**

The Minister for Health

Ιρλανδία

Attorney General

**Παρεμβαίνουσες:**

Philip Morris Limited

Philip Morris Products SA

Philip Morris Manufacturing & Technology Bologna SpA

[παραλειπόμενα] [αριθμός εθνικής δικογραφίας και διάδικοι]

[παραλειπόμενα] Οι προσφεύγουσες [παραλειπόμενα] ζητούν [παραλειπόμενα] τα ακόλουθα:

1. Να αναγνωρισθεί ότι η κατ' εξουσιοδότηση οδηγία (ΕΕ) 2022/2100 της Επιτροπής, της 29ης Ιουνίου 2022, για την τροποποίηση της οδηγίας 2014/40/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του

Συμβουλίου σχετικά με την απόσυρση ορισμένων εξαιρέσεων όσον αφορά τα θερμαινόμενα προϊόντα καπνού [παραλειπόμενα] (στο εξής: κατ' εξουσιοδότηση οδηγία) είναι ανίσχυρη και, ως εκ τούτου, δεν δεσμεύει τη δεύτερη των καθόν, σύμφωνα με τα άρθρα 288 και/ή 291, παράγραφος 1, της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: ΣΛΕΕ).

2. Να αναγνωριστεί ότι η κανονιστική απόφαση για τη μεταφορά της κατ' εξουσιοδότηση οδηγίας στο εθνικό δίκαιο της Ιρλανδίας, προκειμένου να αποκτήσει αυτή έννομη ισχύ στο πλαίσιο του εθνικού δικαίου σύμφωνα με το άρθρο 2 του European Communities Act 1972 (νόμου του 1972 περί Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων), όπως έχει τροποποιηθεί (στο εξής: νόμος του 1972), εκδόθηκε καθ' υπέρβαση της εξουσιοδότησης που παρέχει το άρθρο 3, παράγραφος 1, του νόμου του 1972 και κατά παράβαση του άρθρου 15, παράγραφος 2, σημείο 1, του Συντάγματος της Ιρλανδίας (περί της νομοθετικής εξουσίας του κράτους).
3. Να αναγνωριστεί ότι οι διατάξεις του εθνικού δικαίου που θεσπίστηκαν με σκοπό τη συμμόρφωση με την κατ' εξουσιοδότηση οδηγία αντιβαίνουν στην οδηγία 2014/40/ΕΕ [του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου], της 3ης Απριλίου 2014, για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση καπνού και συναφών προϊόντων και την κατάργηση της οδηγίας 2001/37/ΕΚ [παραλειπόμενα] (στο εξής: οδηγία περί προϊόντων καπνού), καθόσον δεν έχει προηγηθεί έγκυρη τροποποίηση της οδηγίας περί προϊόντων καπνού που να παρέχει στα κράτη μέλη την ευχέρεια να απαγορεύουν τη διάθεση προϊόντων καπνού που έχουν χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση ή που περιέχουν αρωματικές ουσίες στα συστατικά τους [παραλειπόμενα], πλην των τσιγάρων και του καπνού για στριφτά τσιγάρα.
4. Να εκδοθεί διάταξη certiorari κατά της αποφάσεως του πρώτου και/ή της δεύτερης των καθόν να θεσπίσουν, να δημοσιεύσουν και να θέσουν σε εφαρμογή διατάξεις του ιρλανδικού δικαίου αναγκαίες για τη συμμόρφωση, ή επί τω τέλει συμμόρφωσης με την κατ' εξουσιοδότηση οδηγία.
5. Να εκδοθεί διάταξη του δικαστηρίου προκειμένου να παραπεμφθούν στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: ΔΕΕ) τα ερωτήματα που παρατίθενται στο παράρτημα 1 της παρούσας, για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ.
6. [παραλειπόμενα]

7. [παραλειπόμενα] [Λοιπά αιτήματα που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του εθνικού δικαίου]

[παραλειπόμενα] [Στάδια της ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου διαδικασίας]

Το δικαστήριο επιφυλάχθηκε να εκδώσει την απόφασή του

[παραλειπόμενα] [η οποία] δημοσιεύθηκε ηλεκτρονικά στις [παραλειπόμενα] 15 [παραλειπόμενα] Σεπτεμβρίου 2023 [παραλειπόμενα]

και σύμφωνα με την [παραλειπόμενα] οποία

**ΠΑΡΑΠΕΜΠΕΙ** [παραλειπόμενα] την υπόθεση στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης [παραλειπόμενα] κατά το άρθρο 267 ΣΛΕΕ

[παραλειπόμενα] [Στάδια της ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου διαδικασίας]

[παραλειπόμενα] όπως ορίζεται στη συνημμένη στο παράρτημα της παρούσας διάταξη περί παραπομπής [παραλειπόμενα]

[παραλειπόμενα] Ο ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ

**Θεωρήθηκε στις 29 Νοεμβρίου 2023**

[παραλειπόμενα] [στοιχεία των εκπροσώπων των διαδίκων]

### ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

[παραλειπόμενα]

[παραλειπόμενα] [αριθμός εθνικής δικογραφίας και διάδικοι]

### ΔΙΑΤΑΞΗ ΠΕΡΙ ΠΑΡΑΠΟΜΠΗΣ ΣΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

### ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Το αιτούν δικαστήριο

Η παρούσα αίτηση προδικαστικής απόφασης υποβάλλεται σύμφωνα με το άρθρο 267 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: ΣΛΕΕ) από το High Court of Ireland (ανώτερο δικαστήριο, Ιρλανδία) ([παραλειπόμενα] [ονοματεπώνυμο του προεδρεύοντος δικαστή]). [παραλειπόμενα] [στοιχεία επικοινωνίας]

Οι διάδικοι της κύριας δίκης και οι εκπρόσωποί τους

[παραλειπόμενα] [πληρεξούσιοι δικηγόροι των διαδίκων]

Αντικείμενο της κύριας δίκης

Ζητείται από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: ΔΕΕ) να αποφανθεί επί του κύρους της κατ' εξουσιοδότηση οδηγίας (ΕΕ) 2022/2100 της Επιτροπής, της 29ης Ιουνίου 2022, για την τροποποίηση της οδηγίας 2014/40/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την απόσυρση ορισμένων εξαιρέσεων όσον αφορά τα θερμαινόμενα προϊόντα καπνού (στο εξής: κατ' εξουσιοδότηση οδηγία).

Η διαφορά της κύριας δίκης αφορά το κύρος της κατ' εξουσιοδότηση οδηγίας. Οι προσφεύγουσες ζητούν, μεταξύ άλλων, να αναγνωριστεί ότι η European Union (Manufacture, Presentation and Sale of Tobacco and Related Products) (Amendment) Regulations 2023 (κανονιστική απόφαση του 2023 για την προσαρμογή της νομοθεσίας στις απαιτήσεις της ευρωπαϊκής νομοθεσίας σχετικά με την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση προϊόντων καπνού και συναφών προϊόντων, στο εξής: κανονιστική απόφαση του 2023), η οποία μεταφέρει την κατ' εξουσιοδότηση οδηγία στο εθνικό δίκαιο της Ιρλανδίας, είναι ανίσχυρη.

Η απόφαση του ΔΕΕ είναι αναγκαία για την επίλυση των ζητημάτων της κύριας δίκης, καθόσον το εθνικό δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο να αποφανθεί επί του κύρους πράξεως του δικαίου της Ένωσης.

## 1. Προδικαστικά ερωτήματα

1.1. **Πρώτο προδικαστικό ερώτημα:** είναι η κατ' εξουσιοδότηση οδηγία [(ΕΕ) 2022/2100 της Επιτροπής, της 29ης Ιουνίου 2022, για την τροποποίηση της οδηγίας 2014/40/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την απόσυρση ορισμένων εξαιρέσεων όσον αφορά τα θερμαινόμενα προϊόντα καπνού,] ανίσχυρη για τον λόγο ότι εκδόθηκε καθ' υπέρβαση της εξουσίας που έχει ανατεθεί στην Επιτροπή διά του άρθρου 7, παράγραφος 12, και του άρθρου 11, παράγραφος 6, της οδηγίας 2014/40/ΕΕ [του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 3ης Απριλίου 2014, για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση καπνού και συναφών προϊόντων και την κατάργηση της οδηγίας 2001/37/ΕΚ], λαμβανομένων υπόψη του άρθρου 290 ΣΛΕΕ και του άρθρου 2, σημείο 14, καθώς και των άρθρων 19 και 28, της οδηγίας 2014/40/ΕΕ;

1.2. **Δεύτερο προδικαστικό ερώτημα:** είναι η κατ' εξουσιοδότηση οδηγία [(ΕΕ) 2022/2100 της Επιτροπής, της 29ης Ιουνίου 2022, για την τροποποίηση της οδηγίας 2014/40/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την απόσυρση ορισμένων εξαιρέσεων όσον αφορά τα θερμαινόμενα προϊόντα καπνού,] ανίσχυρη για τον λόγο ότι η Επιτροπή προέβη σε μη σύννομη διαπίστωση περί ουσιαστικής μεταβολής των συνθηκών κατά την έννοια του άρθρου 7, παράγραφος 12, και/ή του άρθρου 11, παράγραφος 6, και/ή του άρθρου 2, σημείο 28, της οδηγίας 2014/40/ΕΕ;

Σχετικές διατάξεις του δικαίου της Ένωσης***Η οδηγία περί προϊόντων καπνού***

Η κύρια δίκη αφορά ορισμένους κανόνες που έχουν θεσπιστεί διά των διατάξεων της οδηγίας 2014/40/ΕΕ [του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 3ης Απριλίου 2014,] για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση προϊόντων καπνού και συναφών προϊόντων (στο εξής: οδηγία περί προϊόντων καπνού) όσον αφορά τα θερμαινόμενα προϊόντα καπνού, καθώς και τις εξαιρέσεις από τους κανόνες αυτούς.

Κατά το άρθρο 7, παράγραφοι 1 και 7 [της οδηγίας περί προϊόντων καπνού], τα κράτη μέλη απαγορεύουν τη διάθεση στην αγορά των προϊόντων καπνού που έχουν χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση και/ή που περιέχουν αρωματικές ουσίες σε οποιοδήποτε από τα συστατικά τους. Το άρθρο 7, παράγραφος 12, εξαιρεί από την απαγόρευση αυτή όλα τα προϊόντα καπνού πλην των τσιγάρων και του καπνού για στριφτά τσιγάρα και εξουσιοδοτεί την Επιτροπή να εκδίδει πράξεις κατ' εξουσιοδότηση, σύμφωνα με το άρθρο 27, για την απόσυρση της εξαίρεσης αυτής για συγκεκριμένη κατηγορία προϊόντων, αν υπάρξει ουσιαστική μεταβολή των συνθηκών, όπως διαπιστώνεται με έκθεση της Επιτροπής. Η έννοια της «ουσιαστικής μεταβολής των συνθηκών» ορίζεται –για τους σκοπούς της ανωτέρω διάταξης– στο άρθρο 2, σημείο 28.

Ορισμένες διατάξεις της οδηγίας περί προϊόντων καπνού αφορούν τα προϊόντα καπνού που προορίζονται για κάπνισμα, ενώ άλλες διατάξεις αφορούν τα προϊόντα καπνού γενικότερα. Το άρθρο 2, σημείο 5, ορίζει την έννοια του «μη καπνιζόμενου προϊόντος καπνού», ενώ το άρθρο 2, σημείο 9, ορίζει την έννοια των «προϊόντων καπνού για κάπνισμα».

Το άρθρο 9, παράγραφος 2, και το άρθρο 10 προβλέπουν ότι τα προϊόντα καπνού για κάπνισμα θα πρέπει να φέρουν υποχρεωτικά συγκεκριμένο ενημερωτικό μήνυμα, καθώς και τις συνδυασμένες προειδοποιήσεις για την υγεία που ορίζονται λεπτομερώς στην οδηγία περί προϊόντων καπνού. Το άρθρο 11, παράγραφος 1, παρέχει στα κράτη μέλη την ευχέρεια να προβλέπουν εξαιρέσεις για τα προϊόντα καπνού για κάπνισμα, πλην των τσιγάρων και του καπνού για στριφτά τσιγάρα, όσον αφορά τις εν λόγω υποχρεώσεις. Το άρθρο 11, παράγραφος 6, προβλέπει τη δυνατότητα ανάκλησης των εν λόγω εξαιρέσεων εφόσον διαπιστώνεται με έκθεση της Επιτροπής «ουσιαστική μεταβολή των συνθηκών», όπως αυτή ορίζεται στο άρθρο 2, σημείο 28.

Η έννοια των «προϊόντων καπνού» ή «καπνικών προϊόντων» ορίζεται στο άρθρο 2, σημείο 4, της οδηγίας περί προϊόντων καπνού. Στο άρθρο 2, σημείο 14, στοιχείο α', απαριθμούνται διάφορες επιμέρους κατηγορίες καπνικών προϊόντων, για κάθε μία εκ των οποίων το άρθρο 2 περιέχει σχετικό ορισμό. Η έννοια του «νέου προϊόντος καπνού» ορίζεται στο άρθρο 2, σημείο 14, κατά δε το άρθρο 19, παράγραφος 4, το ζήτημα του ποιες από τις διατάξεις της οδηγίας εφαρμόζονται

στα νέα προϊόντα καπνού εξαρτάται από το κατά πόσο τα εν λόγω προϊόντα εμπίπτουν στον ορισμό του «μη καπνιζόμενου προϊόντος καπνού» ή του «προϊόντος καπνού για κάπνισμα».

Στο άρθρο 28, παράγραφος 1, ορίζεται συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα εντός του οποίου η Επιτροπή (επικουρούμενη από «επιστημονικούς και τεχνικούς εμπειρογνώμονες») καλείται να υποβάλει έκθεση (σχετικά με την εφαρμογή και τον αντίκτυπο της οδηγίας περί προϊόντων καπνού). Το άρθρο 28, παράγραφος 2, προβλέπει ότι στην έκθεσή της η Επιτροπή θα πρέπει να υποδεικνύει ιδίως «τα στοιχεία της οδηγίας που πρέπει να επανεξεταστούν ή να προσαρμοστούν εν όψει των επιστημονικών και τεχνικών εξελίξεων [...]», δίνοντας ιδιαίτερη προσοχή «β) στις εξελίξεις της αγοράς όσον αφορά τα νέα προϊόντα καπνού [παραλειπόμενα] [...], γ) στις εξελίξεις της αγοράς, οι οποίες συνιστούν ουσιαστική μεταβολή των συνθηκών».

Σε εκπλήρωση της σχετικής υποχρεώσεώς της, η Επιτροπή εξέδωσε έκθεση στις 20 Μαΐου 2021 (στο εξής: έκθεση επανεκτίμησης), στην οποία επισήμαινε τις δυσκολίες που ενέχει η κατάταξη των θερμαινόμενων προϊόντων καπνού σε κάποια από τις κατηγορίες καπνικών προϊόντων που ορίζονται στην οδηγία περί προϊόντων καπνού.

### ***Η εκτελεστική απόφαση της Επιτροπής***

Στο άρθρο 5, παράγραφοι 1 και 6, της οδηγίας περί προϊόντων καπνού ορίζεται ότι τα κράτη μέλη απαιτούν από τους κατασκευαστές και τους εισαγωγείς προϊόντων καπνού να υποβάλλουν στις αρμόδιες αρχές τους συγκεκριμένες πληροφορίες ανά μάρκα και τύπο, μεταξύ των οποίων πληροφορίες σχετικά με το βάρος κάθε συστατικού που περιέχεται σε κάθε προϊόν καπνού, καθώς και στοιχεία για «τον όγκο των πωλήσεων τους ανά μάρκα και τύπο, εκφρασμένα σε αριθμό τσιγάρων ή σε χιλιόγραμμα, και ανά κράτος μέλος σε ετήσια βάση».

Το άρθρο 5, παράγραφος 5, προβλέπει ότι η Επιτροπή καθορίζει, μέσω εκτελεστικών πράξεων, το μορφότυπο για την υποβολή και τη δημοσιοποίηση των ως άνω πληροφοριών. Στο πλαίσιο αυτό, εκδόθηκε η εκτελεστική απόφαση (ΕΕ) 2015/2186 της Επιτροπής, της 25ης Νοεμβρίου 2015, σχετικά με τον καθορισμό μορφότυπου για την υποβολή και τη δημοσιοποίηση πληροφοριών για τα προϊόντα καπνού (στο εξής: εκτελεστική απόφαση). Στο άρθρο 2 της εκτελεστικής απόφασης ορίζεται ότι η υποβολή των πληροφοριών σχετικά, μεταξύ άλλων, με τον όγκο των πωλήσεων θα γίνεται σύμφωνα με το μορφότυπο για την υποβολή δεδομένων που προβλέπεται στο παράρτημα της εκτελεστικής απόφασης. Στο μορφότυπο αυτό προβλέπεται η υποβολή πληροφοριών ανά είδος προϊόντος, συμπεριλαμβανομένων των πληροφοριών για το βάρος κάθε μονάδας προϊόντος, το βάρος του καπνού ανά μονάδα προϊόντος και τον «όγκο πωλήσεων του προϊόντος».

### ***Η κατ' εξουσιοδότηση οδηγία***

Στις 15 Ιουνίου 2022 η Επιτροπή δημοσίευσε –σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφος 12, και το άρθρο 11, παράγραφος 6, της οδηγίας περί προϊόντων καπνού– έκθεση σχετικά με τη διαπίστωση ουσιαστικής μεταβολής των συνθηκών όσον αφορά τα θερμαινόμενα προϊόντα καπνού με χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση (στο εξής: έκθεση του 2022). Στην έκθεση του 2022 διαλαμβάνεται ότι η ανάλυση που παρουσιάζεται σε αυτήν βασίζεται σε δεδομένα που διαβιβάστηκαν σύμφωνα με το άρθρο 5, παράγραφος 6, της οδηγίας μέσω της κοινής πύλης εισόδου της ΕΕ, και διαπιστώνεται, μεταξύ άλλων, ότι α) οι όγκοι πωλήσεων των θερμαινόμενων προϊόντων καπνού σε επίπεδο λιανικής αυξήθηκαν κατά ποσοστό άνω του 10 % σε περισσότερα από πέντε κράτη μέλη στο διάστημα μεταξύ των ετών 2018 και 2020· και β) ο όγκος πωλήσεων των θερμαινόμενων προϊόντων καπνού σε επίπεδο λιανικής αντιστοιχούσε στο 3,3[3] % του συνολικού όγκου πωλήσεων όλων των προϊόντων καπνού σε επίπεδο Ένωσης για το έτος 2020, τιμή που υπερβαίνει το οριζόμενο από το άρθρο 2, σημείο 28, της οδηγίας περί προϊόντων καπνού κατώτατο όριο μεριδίου αγοράς του 2,5 %. Στην έκθεση του 2022 εξετάζεται επίσης κατά πόσον υπήρξε ουσιαστική αύξηση του επιπέδου επιπολασμού της χρήσης θερμαινόμενων προϊόντων καπνού στην ομάδα καταναλωτών ηλικίας κάτω των 25 ετών, και σημειώνεται ότι δεν διαπιστώθηκε τέτοια αύξηση.

Στις 29 Ιουνίου 2022, η Επιτροπή εξέδωσε την κατ' εξουσιοδότηση οδηγία, με την έκδοση της οποίας ξεκίνησε η προβλεπόμενη διαδικασία ελέγχου από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, η δε προθεσμία για τη διατύπωση αντιρρήσεων ορίστηκε δύο μηνών (και παρατάθηκε για δύο επιπλέον μήνες στις 14 Σεπτεμβρίου 2022). Το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο δεν διατύπωσαν αντιρρήσεις, ωστόσο υποβλήθηκε κοινή δήλωση της Βουλγαρίας, της Κύπρου, της Ελλάδας και της Ιταλίας με την οποία τα εν λόγω κράτη μέλη διατύπωσαν επισήμως τις αντιρρήσεις τους με το σκεπτικό ότι [η κατ' εξουσιοδότηση οδηγία] «υπερβαίνει την κατ' εξουσιοδότηση αρμοδιότητα δυνάμει [της οδηγίας περί προϊόντων καπνού] και αφορά ουσιώδη στοιχεία τα οποία εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των ευρωπαϊκών νομοθετών».

Στις 3 Νοεμβρίου 2022, η κατ' εξουσιοδότηση οδηγία δημοσιεύθηκε στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, άρχισε δε να ισχύει στις 23 Νοεμβρίου 2022.

Με την κατ' εξουσιοδότηση οδηγία αντικαταστάθηκε το άρθρο 7, παράγραφος 12, της οδηγίας περί προϊόντων καπνού από νέο κείμενο, ενώ τροποποιήθηκε το άρθρο 11, παράγραφος 1, της ίδιας οδηγίας, με συνέπεια την απόσυρση των εξαιρέσεων που ίσχυαν για τα θερμαινόμενα προϊόντα καπνού. Μετά την αντικατάστασή του, το άρθρο 7, παράγραφος 12, περιέχει ορισμό της έννοιας του θερμαινόμενου προϊόντος καπνού –που δεν υπήρχε προηγουμένως στην οδηγία περί προϊόντων καπνού–, κατά τον οποίο ένα θερμαινόμενο προϊόν καπνού μπορεί, «ανάλογα με τα χαρακτηριστικά του», να είναι είτε «μη καπνιζόμενο προϊόν καπνού» είτε «προϊόν καπνού για κάπνισμα». Το δε άρθρο 11 τροποποιήθηκε ώστε να περιλάβει στη διάταξή του την εν λόγω νέα κατηγορία προϊόντων.

Σχετικές διατάξεις του εθνικού δικαίου

Η κανονιστική απόφαση του 2023 μεταφέρει στο εσωτερικό δίκαιο της Ιρλανδίας την κατ' εξουσιοδότηση οδηγία, επιφέροντας τροποποιήσεις στο άρθρο 8 της European Union (Manufacture, Presentation and Sale of Tobacco and Related Products) Regulations 2016 (κανονιστικής απόφασης του 2016 για την προσαρμογή της νομοθεσίας στις απαιτήσεις της ευρωπαϊκής νομοθεσίας σχετικά με την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση προϊόντων καπνού και συναφών προϊόντων), κατά τρόπον ώστε το άρθρο αυτό να ευθυγραμμιστεί με τις διατάξεις της κατ' εξουσιοδότηση οδηγίας.

Η κανονιστική απόφαση του 2023 απέκτησε έννομη ισχύ μετά την υπογραφή της από τον Υπουργό Υγείας στις 26 Ιουνίου 2023, υποβλήθηκε δε ενώπιον του Oireachtas (Ιρλανδικού Κοινοβουλίου) στις 28 Ιουνίου 2023. Ανακοίνωση περί της έκδοσης της κανονιστικής απόφασης του 2023 δημοσιεύθηκε στην *Iris Oifigiuil* της 30ής Ιουνίου 2023. Η κανονιστική απόφαση του 2023 [παραλειπόμενα] τέθηκε σε ισχύ στις 23 Οκτωβρίου 2023.

Συνοπτική έκθεση των πραγματικών περιστατικών και της πορείας της διαδικασίας

Οι προσφεύγουσες και οι παρεμβαίνουσες διαθέτουν ή σκοπεύουν να διαθέσουν στην αγορά της Ένωσης θερμαινόμενα προϊόντα καπνού, συμπεριλαμβανομένων και προϊόντων με χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση ή/και με συστατικά που περιέχουν αρωματικές ουσίες.

Στις 11 Ιανουαρίου 2023, το High Court (ανώτερο δικαστήριο) επέτρεψε στις προσφεύγουσες να ασκήσουν την υπό κρίση προσφυγή.

Στις 11-12 Ιουλίου 2023, διεξήχθη προφορική διαδικασία ενώπιον του High Court (ανωτέρου δικαστηρίου) [παραλειπόμενα] [ονοματεπώνυμο προεδρεύοντος δικαστή]. Στις 15 Σεπτεμβρίου 2023 εκδόθηκε διάταξη περί υποβολής στο ΔΕΕ αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως σχετικά με το κύρος της κατ' εξουσιοδότηση οδηγίας.

Κυριότερα επιχειρήματα των διαδίκων της κύριας δίκης

Οι προσφεύγουσες και οι παρεμβαίνουσες υποστηρίζουν ότι η κατ' εξουσιοδότηση οδηγία είναι ανίσχυρη και, ως εκ τούτου, η κανονιστική απόφαση του 2023 είναι μη νόμιμη. Προβάλλουν δε τους εξής ισχυρισμούς:

**Άσκηση των κατ' εξουσιοδότηση αρμοδιοτήτων / άρθρο 290 ΣΛΕΕ**

Μολονότι το άρθρο 7, παράγραφος 12, και το άρθρο 11, παράγραφος 6, επιβάλλουν υπό όρους στην Επιτροπή την υποχρέωση να εκδίδει πράξεις για την απόσυρση των εξαιρέσεων «για συγκεκριμένη κατηγορία προϊόντων», ως «κατηγορίες προϊόντων» κατά την έννοια της διάταξης αυτής νοούνται οι περιοριστικά απαριθμούμενες στο άρθρο 2, σημείο 14, στοιχείο α', της οδηγίας



περί προϊόντων καπνού (ήτοι οι ήδη υφιστάμενες κατά τον χρόνο έκδοσης της εν λόγω οδηγίας, όπως ορίζονται από τις διατάξεις αυτής). Με τις ως άνω διατάξεις δεν ανατίθεται στην Επιτροπή η εξουσία να εκδίδει πράξεις για την απόσυρση εξαιρέσεων για προϊόντα που εμπίπτουν στον ορισμό του «νέ[ου] προϊόν[τος] καπνού» κατά το άρθρο 2, σημείο 14, στοιχείο α'. Η ερμηνεία αυτή επιρρωννύεται από την απόφαση του ΔΕΕ στην υπόθεση C-220/17, Planta-Tabak Manufaktur (ECLI:EU:C:2019:76), η οποία αφορούσε την ορθή ερμηνεία της φράσης «κατηγορία προϊόντων» κατά την έννοια του άρθρου 7, παράγραφος 14.

Δεν εμπίπτει στις κατ' εξουσιοδότηση αρμοδιότητες της Επιτροπής –τις οποίες της αναθέτουν το άρθρο 7, παράγραφος 12, και το άρθρο 11, παράγραφος 6– ο ορισμός και η συνακόλουθη ρύθμιση (μέχρις σημείου απόλυτης απαγόρευσης) νέων προϊόντων καπνού, τα οποία ο νομοθέτης της ΕΕ δεν έχει εξετάσει ποτέ ειδικώς ούτε έχει προβεί σε σχετικές με αυτά πολιτικές σταθμίσεις.

Η άσκηση της νομοθετικής αρμοδιότητας στη βάση των πολιτικών αυτών σταθμίσεων άπτεται ζητημάτων που αποτελούν ουσιώδη στοιχεία του τομέα που ρυθμίζει η οδηγία περί προϊόντων καπνού, τα οποία ρυθμίζονται αποκλειστικά με νομοθετική πράξη και δεν μπορούν εγκύρως να αποτελέσουν αντικείμενο εξουσιοδότησης.

Η οδηγία περί προϊόντων καπνού δεν αναθέτει ρητά [στην Επιτροπή] την εξουσία να ορίζει νέες κατηγορίες προϊόντων καπνού και στη συνέχεια να προβαίνει σε κανονιστική ρύθμιση των κατηγοριών αυτών, αποσύροντας ισχύουσες εξαιρέσεις.

Κατά συνέπεια, η κατ' εξουσιοδότηση οδηγία αντιβαίνει στο άρθρο 290, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ –και δη σε αμφότερες τις επιμέρους διατάξεις του εδαφίου αυτού– και βαίνει πέραν της ανατεθείσας κατ' εξουσιοδότηση αρμοδιότητας.

Από την όλη διάρθρωση της οδηγίας περί προϊόντων καπνού προκύπτει ότι το ρυθμιστικό πλαίσιο που θέσπισε ο νομοθέτης της ΕΕ καθιστούσε δυνατή την επιβολή, μέσω κατ' εξουσιοδότηση πράξεων της Επιτροπής, περαιτέρω υποχρεώσεων μόνον για τα προϊόντα καπνού που ήταν ήδη γνωστά κατά τον χρόνο που τέθηκε σε ισχύ η οδηγία. Περαιτέρω, στο πλαίσιο αυτό υπήρχε η πρόβλεψη ότι τα νέα ή ελάχιστα γνωστά προϊόντα θα έπρεπε να τελούν υπό παρακολούθηση, προκειμένου ο νομοθέτης της ΕΕ να είναι σε θέση να επιβάλει νέους περιορισμούς στο μέλλον, όταν θα έχουν γίνει οι σχετικές με τη φύση των προϊόντων αυτών και τις συνέπειες της χρήσης τους διαπιστώσεις και όταν θα έχουν ληφθεί αποφάσεις για την κατάλληλη αντιμετώπισή τους μέσω της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας. Τα ανωτέρω προκύπτουν από τις διατυπώσεις της οδηγίας περί προϊόντων καπνού, το άρθρο 2 της οποίας ορίζει συγκεκριμένες κατηγορίες προϊόντων καπνού, η δε ρύθμιση των κατηγοριών αυτών γίνεται ανάλογα με το εκάστοτε συγκεκριμένα οριζόμενο προϊόν.

Το άρθρο 28, παράγραφος 2, της οδηγίας περί προϊόντων καπνού προβλέπει ότι η Επιτροπή, στην έκθεσή της σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας, οφείλει να

δίνει «ιδιαίτερη προσοχή» στις «εξελίξεις της αγοράς όσον αφορά τα νέα προϊόντα καπνού» και –σε επόμενο στοιχείο της ίδιας παραγράφου– στις «εξελίξεις της αγοράς, οι οποίες συνιστούν ουσιαστική μεταβολή των συνθηκών»: καθίσταται έτσι σαφές ότι η εξέταση του ζητήματος της ουσιαστικής μεταβολής των συνθηκών αφορά τα ήδη υφιστάμενα προϊόντα και όχι εκείνα που η ίδια η οδηγία περί προϊόντων καπνού ορίζει ως νέα προϊόντα καπνού.

Από την έκθεση επανεκτίμησης καταδεικνύεται ότι η Επιτροπή αποδέχεται την άποψη ότι η θέσπιση ρυθμιστικού πλαισίου για τα νέα προϊόντα καπνού, όπως εν προκειμένω τα θερμαινόμενα προϊόντα καπνού, παρουσιάζει ιδιαίτερες προκλήσεις που δεν είναι δυνατόν να αντιμετωπιστούν παρά μόνο μέσω πράξεων της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας. Εξάλλου, η άποψη ότι η Επιτροπή μπορεί να ορίζει νέες κατηγορίες προϊόντων, και εν συνεχεία να προβαίνει σε αναδρομική εξέταση στατιστικών δεδομένων που αφορούν χρόνο προγενέστερο [του ορισμού των νέων αυτών κατηγοριών] προκειμένου να διαπιστώσει «ουσιαστική μεταβολή των συνθηκών» κατά την έννοια του άρθρου 2, σημείο 28, θα οδηγούσε σε άτοπα αποτελέσματα.

Με την έκδοση της επίμαχης κατ' εξουσιοδότηση οδηγίας η Επιτροπή υπερέβη την κατ' εξουσιοδότηση αρμοδιότητά της, θεσπίζοντας κατά τρόπο μη σύμμομο ρυθμίσεις σχετικές με ουσιώδη στοιχεία του τομέα που ρυθμίζει η οδηγία περί προϊόντων καπνού, και δη ορίζοντας νέα «συγκεκριμένη κατηγορία προϊόντων», στην οποία εντάσσονται τόσο «μη καπνιζόμενα προϊόντα καπνού» όσο και «προϊόντα καπνού για κάπνισμα». Στην οδηγία περί προϊόντων καπνού γίνεται σαφής διάκριση μεταξύ μη καπνιζόμενων προϊόντων καπνού και προϊόντων καπνού για κάπνισμα, οι δε κανόνες που θεσπίζονται όσον αφορά την επισήμανση και τη συσκευασία των τελευταίων είναι πολύ διαφορετικοί και πολύ πιο επαχθείς. Στο άρθρο 19, παράγραφος 4, της οδηγίας περί προϊόντων καπνού προβλέπεται ρητά ότι τα νέα προϊόντα καπνού εμπίπτουν στον ορισμό είτε της μίας είτε της άλλης κατηγορίας, όχι όμως και των δύο ταυτοχρόνως.

#### **Διαπίστωση ουσιαστικής μεταβολής των συνθηκών**

Με τον τρόπο που αντιμετώπισε το ζήτημα της ουσιαστικής μεταβολής των συνθηκών η Επιτροπή ενήργησε καθ' υπέρβαση της κατ' εξουσιοδότηση αρμοδιότητας που της αναθέτει η οδηγία περί προϊόντων καπνού. Η Επιτροπή μετήλθε εσφαλμένα μεθοδολογικά εργαλεία κατά την εξέταση του ζητήματος αν πληροίται η τελευταία προϋπόθεση που διαλαμβάνεται στο άρθρο 2, σημείο 28 – ήτοι αν σημειώθηκε υπέρβαση του κατώτατου ορίου μεριδίου αγοράς του 2,5 %. Κατά τον τρόπο αυτόν, η Επιτροπή υπερέβη τα όρια του «τεχνικής φύσεως καθήκοντος» που της ανατέθηκε δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 12, και του άρθρου 11, παράγραφος 6, με αποτέλεσμα η κατ' εξουσιοδότηση οδηγία να καθίσταται ανίσχυρη.

Η Επιτροπή έσφαλε καθόσον έλαβε υπόψη τον όγκο των πωλήσεων τσιγάρων και άλλων προϊόντων καπνού, συμπεριλαμβανομένων των θερμαινόμενων προϊόντων καπνού, εκφρασμένο σε αριθμό τεμαχίων (κατά περίπτωση, τσιγάρων, ράβδων ή

μονάδων), ενώ θα έπρεπε να λάβει υπόψη τον όγκο πωλήσεων εκφρασμένο σε χιλιόγραμμα, δεδομένου ότι το βάρος του καπνού στα θερμαινόμενα προϊόντα καπνού αντιστοιχεί σε περίπου 50 % του βάρους του καπνού που περιέχουν τα κοινά τσιγάρα, αλλά και ότι υπήρχαν διαθέσιμες πληροφορίες για τον όγκο πωλήσεων εκφρασμένο σε χιλιόγραμμα, οι οποίες θα επέτρεπαν την επί ίσοις όροις ανάλυση του όγκου πωλήσεων και θα προσέδιδαν μεγαλύτερη αξιοπιστία. Καθόσον προέκρινε τα ως άνω, θεμελιωδώς εσφαλμένα, μεθοδολογικά εργαλεία, η Επιτροπή υπερέβη τα όρια του τεχνικής φύσεως καθήκοντος που της ανατέθηκε δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 12, και του άρθρου 11, παράγραφος 6.

Δεδομένου ότι σημείο εστίασης του ρυθμιστικού πλαισίου που θεσπίζει η οδηγία περί προϊόντων καπνού αποτελούν οι επιπτώσεις του καπνού στην υγεία, το μοναδικό ασφαλές κριτήριο για την ανάλυση της Επιτροπής θα ήταν η ποσότητα του καπνού που περιέχεται στα προϊόντα της κάθε μίας από τις διάφορες κατηγορίες, συμπεριλαμβανομένων των θερμαινόμενων προϊόντων καπνού. Η απόφαση της Επιτροπής να προχωρήσει σε ανάλυση με βάση τους αριθμούς τεμαχίων (κατά περίπτωση, τσιγάρων, ράβδων ή μονάδων), χωρίς να λάβει υπόψη την κατά περίπτωση περιεχόμενη ποσότητα καπνού των διαφορετικών προϊόντων, είναι εσφαλμένη, η δε σχετική ανάλυση στερείται αξιοπιστίας.

Δυνάμει της εκτελεστικής απόφασης, οι κατασκευαστές και οι διανομείς προϊόντων καπνού υποχρεούνται να παρέχουν στοιχεία σχετικά με το βάρος του καπνού ανά μονάδα προϊόντος, επομένως η Επιτροπή διέθετε τα απαραίτητα στοιχεία προκειμένου να προβεί σε ορθή εκτίμηση όσον αφορά το μερίδιο αγοράς, κατά τρόπο δίκαιο και έγκυρο, με γνώμονα το πλέον πρόσφορο μετρήσιμο στοιχείο, ήτοι εκείνο του βάρους του περιεχόμενου καπνού. Εάν ο υπολογισμός του μεριδίου αγοράς των θερμαινόμενων προϊόντων καπνού είχε γίνει με βάση το βάρος του περιεχόμενου καπνού και όχι με βάση τον αριθμό τεμαχίων δεν θα είχε διαπιστωθεί υπέρβαση του κατώτατου ορίου του 2,5 %, δεδομένου ότι το βάρος του καπνού στα θερμαινόμενα προϊόντα καπνού αντιστοιχεί σε περίπου 50 % του βάρους του καπνού που περιέχουν τα κοινά τσιγάρα. Η Επιτροπή υπερέβη τις κατ' εξουσιοδότηση αρμοδιότητές της, καθόσον μετρήθηκε θεμελιωδώς εσφαλμένα μεθοδολογικά εργαλεία με αποτέλεσμα η ανάλυσή της να καταλήξει σε θεμελιωδώς εσφαλμένα συμπεράσματα, και με παρεπόμενη συνέπεια την μη σύννομη απαγόρευση των θερμαινόμενων προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση, δυνάμει των διατάξεων της κατ' εξουσιοδότηση οδηγίας.

Οι καθών υποστηρίζουν τα εξής:

**Άσκηση των κατ' εξουσιοδότηση αρμοδιοτήτων / άρθρο 290 ΣΛΕΕ**

Οι διατάξεις της οδηγίας περί προϊόντων καπνού σχεδιάστηκαν για να παρέχουν ένα ευρύ ρυθμιστικό πλέγμα, με δυναμικό χαρακτήρα, ικανό να συμβάλει στην επίτευξη των στόχων της οδηγίας, ήτοι την εναρμόνιση της κοινής αγοράς προϊόντων καπνού με γνώμονα το υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας και τη

διασφάλιση της δυνατότητας ανταπόκρισης στις εξελίξεις της αγοράς, συμπεριλαμβανομένης της κυκλοφορίας νέων προϊόντων καπνού.

Από την ίδια την οδηγία περί προϊόντων καπνού καθίσταται σαφές ότι στο πεδίο εφαρμογής της εμπίπτουν όλα τα «προϊόντα καπνού» που εμπίπτουν στον ευρύ ορισμό της έννοιας αυτής κατά το άρθρο 2, ο οποίος αναπόφευκτα περιλαμβάνει τόσο τα ήδη υφιστάμενα κατά τον χρόνο θέσπισης της οδηγίας προϊόντα καπνού, όσο και τα νέα προϊόντα καπνού που εμπίπτουν στον ευρύ ορισμό της τελευταίας αυτής έννοιας κατά το άρθρο 2, σημείο 14, της οδηγίας, ήτοι προϊόντα καπνού που κυκλοφόρησαν στην αγορά μετά τον Απρίλιο του 2014, όπως τα θερμαινόμενα προϊόντα καπνού.

Ελλείπει ειδικότερου ορισμού της, είτε στο άρθρο 7, παράγραφος 12, είτε στο άρθρο 11, παράγραφος 6, θα πρέπει η έννοια της «συγκεκριμένη[ς] κατηγορία[ς] προϊόντων» να νοείται με τη συνήθη σημασία της, κατά τελολογική ερμηνεία της οδηγίας περί προϊόντων καπνού, ήτοι θα πρέπει να θεωρείται ότι περιλαμβάνει οποιαδήποτε κατηγορία προϊόντων που εμπίπτουν στον ευρύ, γενικό ορισμό των «προϊόντων καπνού» ή «καπνικών προϊόντων», συμπεριλαμβανομένων και των θερμαινόμενων προϊόντων καπνού. Η απόφαση *Planta Tabak* αφορά, περιοριστικά, το ειδικότερο ζήτημα της ορθής ερμηνείας του όρου «κατηγορία προϊόντων» κατά την έννοια του άρθρου 7, παράγραφος 14, της οδηγίας περί προϊόντων καπνού, και δεν επιρρωννύει τα επιχειρήματα που προβάλλουν εν προκειμένω οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης.

Οι προσφεύγουσες και οι παρεμβαίνουσες συνομολογούν ότι τα θερμαινόμενα προϊόντα καπνού εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των απαγορεύσεων του άρθρου 7, παράγραφος 1, και του άρθρου 11, παράγραφος 1, καθώς και σε εκείνο των εξαιρέσεων του άρθρου 7, παράγραφος 12, και του άρθρου 11, παράγραφος 6. Κατόπιν όμως επιχειρούν τεχνηέντως, και κατά τρόπο που δεν συνάδει με τους στόχους και με το ευρύ ρυθμιστικό πλέγμα της οδηγίας περί προϊόντων καπνού, να επιτύχουν την εξαίρεσή τους από το πεδίο εφαρμογής των ρυθμίσεων του άρθρου 7, παράγραφος 12, και του άρθρου 11, παράγραφος 6, διά των οποίων εντέλλεται η Επιτροπή να αποσύρει τις εξαιρέσεις εφόσον πληρούται το κριτήριο της ουσιαστικής μεταβολής των συνθηκών. Αυτό όμως θα ισοδυναμούσε, κατ' ουσίαν, με εν λευκώ αδειοδότηση της κυκλοφορίας νέων προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση –εν προκειμένω, θερμαινόμενων προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση–, κείμενων εκτός οιαδήποτε ρυθμιστικού πλαισίου, κατά τρόπο που δεν συνάδει με τους ρητούς στόχους του νομοθέτη της οδηγίας περί προϊόντων καπνού. Το άρθρο 19, παράγραφος 4, καθιστά σαφές ότι οι διατάξεις της οδηγίας περί προϊόντων καπνού εφαρμόζονται στα νέα προϊόντα καπνού, επομένως το άρθρο 7, παράγραφος 12, αλλά και το άρθρο 11, παράγραφος 6, θα πρέπει να εφαρμόζονται και στα θερμαινόμενα προϊόντα καπνού.

Η απόσυρση των εξαιρέσεων που προβλέπουν το άρθρο 7, παράγραφος 12, και το άρθρο 11, παράγραφος 6, όσον αφορά τα προϊόντα καπνού με χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση αποτελεί καθήκον τεχνικής φύσεως, η εκπλήρωση του οποίου

καθίσταται αναγκαία οσάκις πληρούνται τα συγκεκριμένα αντικειμενικά κριτήρια που ορίζει το άρθρο 2, σημείο 28, της οδηγίας περί προϊόντων καπνού. Τα όποια συναφή ζητήματα πολιτικού χαρακτήρα επιλύονται στο σύνολό τους από την ίδια την οδηγία περί προϊόντων καπνού. Οι προσβαλλόμενες διατάξεις απλώς οριοθετούν το τεχνικής φύσεως καθήκον που η Επιτροπή νομίμως εκτέλεσε, όσον αφορά τα θερμαινόμενα προϊόντα καπνού, στο πλαίσιο των κατ' εξουσιοδότηση αρμοδιοτήτων που της ανατέθηκαν για την επίτευξη των πολιτικών στόχων που είχαν ήδη οριστεί με τις διατάξεις της οδηγίας περί προϊόντων καπνού, η δε Επιτροπή δεν τροποποίησε ουσιώδη στοιχεία της βασικής νομοθετικής πράξεως.

Στην αιτιολογική έκθεση της κατ' εξουσιοδότηση οδηγίας διαλαμβάνεται με σαφήνεια ότι η επιλογή πολιτικής για την απαγόρευση της διάθεσης στην αγορά προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση έχει ήδη γίνει από τον νομοθέτη της Ένωσης με την ίδια την οδηγία περί προϊόντων καπνού (όπως επιβεβαιώνουν οι αιτιολογικές σκέψεις 19 και 26). Είναι πρόδηλο ότι η κατ' εξουσιοδότηση αρμοδιότητα επεκτείνεται και στον ορισμό νέων κατηγοριών προϊόντων καπνού για τον σκοπό της απόσυρσης των εξαιρέσεων που προβλέπουν το άρθρο 7, παράγραφος 12, και το άρθρο 11, παράγραφος 6, στο πλαίσιο της εκπλήρωσης του τεχνικής φύσεως καθήκοντος που έγκειται στη διαπίστωση περί του αν έχει σημειωθεί ουσιαστική μεταβολή των συνθηκών όσον αφορά οποιοδήποτε προϊόν καπνού.

Η ίδια η οδηγία περί προϊόντων καπνού συμμορφώνεται με τις προβλέψεις του άρθρου 290 ΣΛΕΕ και παραμένει εντός των ορίων που θέτουν οι διατάξεις του άρθρου αυτού, όπως επιβεβαιώνεται από τις αιτιολογικές σκέψεις 51 και 52, αλλά και από τις διατάξεις των άρθρων 27 και 28 αυτής. Η πολιτική επιλογή της πλήρους ρύθμισης, συνιστάμενης στην απαγόρευση των προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση επιβεβαιώνεται π.χ. από την αιτιολογική σκέψη 15.

Αναμφισβήτητα, τα θερμαινόμενα προϊόντα καπνού αποτελούν κατηγορία προϊόντων καπνού. Εάν υπάρχει ουσιαστική μεταβολή των συνθηκών, η Επιτροπή δεν διαθέτει διακριτική ευχέρεια και είναι υποχρεωμένη να αποσύρει την αντίστοιχη εξαίρεση.

Οι κατά το άρθρο 28, παράγραφος 2, υποχρεώσεις της Επιτροπής, αφενός μεν να παρακολουθεί τις εξελίξεις της αγοράς όσον αφορά τα νέα προϊόντα καπνού και [παραλειπόμενα] αφετέρου [να παρακολουθεί] τις εξελίξεις της αγοράς οι οποίες συνιστούν ουσιαστική μεταβολή των συνθηκών, δεν είναι ασύμβατες μεταξύ τους. Πρόκειται για καταρχήν διακριτές περιπτώσεις εξελίξεων της αγοράς, που μπορεί όμως κάλλιστα να συμπλέκονται.

#### **Διαπίστωση ουσιαστικής μεταβολής των συνθηκών**

Από το άρθρο 5, παράγραφος 6, προκύπτει με σαφήνεια ότι τα υποβαλλόμενα στοιχεία για τον όγκο των πωλήσεων μπορεί να εκφράζονται είτε σε χιλιογράμμο είτε σε αριθμό τσιγάρων, ως εκ τούτου η μέθοδος που εφάρμοσε η Επιτροπή για τις ανάγκες της ανάλυσης που διαλαμβάνεται στην έκθεση του 2022 είναι καθ'

όλα σύννομη. Στον δε ορισμό της «ουσιαστικής μεταβολής των συνθηκών» δεν εξειδικεύεται η μέθοδος υπολογισμού του όγκου των πωλήσεων. Οι διατάξεις της οδηγίας περί προϊόντων καπνού, συμπεριλαμβανομένης εκείνης του άρθρου 5, παράγραφος 6, προβλέπουν ρητά τον υπολογισμό του όγκου των πωλήσεων με βάση τον αριθμό τεμαχίων. Η εκτελεστική απόφαση επιβάλλει την υποβολή στοιχείων, μεταξύ άλλων, σχετικά με τον όγκο πωλήσεων σε μονάδες παραγωγής του κάθε προϊόντος. Η υποβολή των στοιχείων στην Επιτροπή έγινε σύμφωνα με τις επιταγές του άρθρου 5, παράγραφος 6, και της εκτελεστικής απόφασης.

Συνοπτική έκθεση του σκεπτικού της αποφάσεως περί παραπομπής

***Πρώτος λόγος παραπομπής: ισχυρισμοί περί του κύρους [της κατ' εξουσιοδότηση οδηγίας] και προβαλλόμενες παραβάσεις του άρθρου 290 ΣΛΕΕ***

Το αιτούν δικαστήριο έκρινε ότι είναι καταρχήν βάσιμος ο ισχυρισμός ότι η Επιτροπή, διά της θεσπίσεως της κατ' εξουσιοδότηση οδηγίας, παρενέβη ανεπίτρεπτα στην αποκλειστική νομοθετική αρμοδιότητα του νομοθέτη της Ένωσης κατά παράβαση του άρθρου 290 ΣΛΕΕ.

Ειδικότερα, η καταρχήν διαπίστωση επί της βασιμότητας του ισχυρισμού περί έλλειψης κύρους της κατ' εξουσιοδότηση οδηγίας αιτιολογείται ως ακολούθως:

Διότι η Επιτροπή, διά της απόφασής της να ορίσει νέα κατηγορία προϊόντων καπνού, εν προκειμένω των θερμαινόμενων προϊόντων καπνού, και να στερήσει την κατηγορία αυτή από τα ευεργετήματα των εξαιρέσεων που προβλέπουν το άρθρο 7, παράγραφος 12, και το άρθρο 11, παράγραφος 6, προέβη σε μη επιτρεπτή πολιτική επιλογή, συνιστάμενη στην απαγόρευση μιας νέας κατηγορίας προϊόντων καπνού η οποία δεν υπήρχε κατά τον χρόνο έκδοσης της οδηγίας περί προϊόντων καπνού και δεν είχε αποτελέσει αντικείμενο ειδικής αξιολόγησης εκ μέρους του νομοθέτη της Ένωσης –από άποψη πολιτικών σταθμίσεων και ζητημάτων προστασίας της υγείας–, με κριτήριο τον όγκο των πωλήσεών της. Ο ισχυρισμός ότι πρόκειται για πολιτική επιλογή που επιφυλάσσεται αποκλειστικά στον νομοθέτη της Ένωσης και όχι στην Επιτροπή είναι τουλάχιστον εύλογος.

Διότι η όλη διάρθρωση της οδηγίας περί προϊόντων καπνού επιτρέπει στον νομοθέτη της Ένωσης να διατηρεί υπό παρακολούθηση τα νέα προϊόντα καπνού λαμβάνοντας υπόψη τις επιστημονικές και τεχνικές εξελίξεις, παραπέμποντας το ενδεχόμενο πλήρους απαγόρευσης στη συνήθη νομοθετική διαδικασία, αφότου ο νομοθέτης θα έχει προβεί στις κατάλληλες πολιτικές επιλογές όσον αφορά τον τρόπο ρύθμισης των νέων αυτών προϊόντων –ιδίως δε σε περιπτώσεις προϊόντων τα οποία δεν είναι δυνατόν να ενταχθούν ανεπιφύλακτα στην κατηγορία των μη καπνιζόμενων προϊόντων καπνού ή σε εκείνη των προϊόντων καπνού για κάπνισμα, και τα οποία ενδέχεται να μην έχουν την ίδια περιεκτικότητα σε καπνό με ήδη υφιστάμενα προϊόντα. Ο ορισμός μιας νέας κατηγορίας προϊόντων, η οποία τέμνει αμφοτέρως τις προαναφερθείσες κατηγορίες (μη καπνιζόμενων

προϊόντων καπνού και προϊόντων καπνού για κάπνισμα), προκειμένου να επιβληθεί άμεση απαγόρευση των προϊόντων με χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση που εντάσσονται στη νέα αυτή κατηγορία, φαίνεται να αντιβαίνει στο άρθρο 290, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ –και δη σε αμφότερες τις επιμέρους διατάξεις του εδαφίου αυτού–, αφενός διότι διά του ορισμού αυτού επιχειρείται η ρύθμιση ουσιώδους στοιχείου, αλλά και διότι η έκταση, το περιεχόμενο και οι στόχοι της εξουσιοδότησης δεν οριοθετούνται σαφώς από την οδηγία περί προϊόντων καπνού.

Οι ισχυρισμοί που προβάλλονται υπέρ του κύρους της κατ' εξουσιοδότηση οδηγίας προϋποθέτουν ότι η Επιτροπή διαθέτει την κατ' εξουσιοδότηση αρμοδιότητα να αποσύρει την εξαίρεση όλων των νέων προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση από την απαγόρευση, εφόσον τα προϊόντα αυτά πληρούν τις σχετικές με τον όγκο πωλήσεων προϋποθέσεις του άρθρου 2, σημείο 28, ανεξάρτητα από την περιεκτικότητά τους σε καπνό ή τις επιπτώσεις τους στην υγεία σε σύγκριση με τα ήδη υφιστάμενα προϊόντα. Ο ισχυρισμός ότι τούτο θα συνιστούσε λήψη πολιτικών αποφάσεων εκ μέρους της Επιτροπής και καθ' υπέρβαση της εξουσίας της είναι τουλάχιστον εύλογος.

***Δεύτερος λόγος παραπομπής: το προβαλλόμενο θεμελιώδες σφάλμα όσον αφορά τη διαπίστωση της ουσιαστικής μεταβολής των συνθηκών***

Το αιτούν δικαστήριο έκρινε ότι είναι καταρχήν βάσιμος ο ισχυρισμός ότι υφίσταται ζήτημα κύρους των ενεργειών στις οποίες προέβη η Επιτροπή κατά την εκπλήρωση του καθήκοντός της να διαπιστώσει αν σημειώθηκε ουσιαστική μεταβολή των συνθηκών κατά την έννοια του άρθρου 2, σημείο 28. Ειδικότερα:

Η ποσοτική ανάλυση στην οποία προέβη η Επιτροπή συγκρίνοντας τους όγκους των πωλήσεων δεν έγινε επί ίσοις όροις, μολονότι φαίνεται ότι υπήρχε η σχετική δυνατότητα, τόσο από νομική όσο και από πραγματική άποψη. Η Επιτροπή δεν κατέβαλε προσπάθεια, στο πλαίσιο της μεθοδολογίας που επέλεξε, να αναγάγει τα διαθέσιμα στοιχεία που αφορούσαν τα θερμαινόμενα προϊόντα καπνού, αφενός, και τα τσιγάρα (και άλλα προϊόντα καπνού), αφετέρου, σε κάποιο κοινό μέτρο σχετικό με την περιεκτικότητα σε καπνό, ώστε να διασφαλιστεί ότι η σύγκριση που έγινε – προκειμένου να εκτιμηθεί κατά πόσον το επίπεδο διείσδυσης των θερμαινόμενων προϊόντων καπνού στην αγορά ήταν τέτοιο ώστε να δικαιολογείται η απαγόρευση των θερμαινόμενων προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση για λόγους προστασίας της υγείας– ήταν επί ίσοις όροις.

Η προστασία της υγείας αποτελεί έναν από τους βασικούς στόχους της οδηγίας περί προϊόντων καπνού, λαμβανομένων υπόψη των επιβλαβών συνεπειών του καπνού. Κατά συνέπεια, η περιεκτικότητα σε καπνό των καπνικών προϊόντων αποτελεί βασικό κριτήριο για τη λήψη ρυθμιστικών μέτρων με βάση την οδηγία περί προϊόντων καπνού. Ο ισχυρισμός ότι μια

άλλη προσέγγιση, που θα εστίαζε στη συνολική περιεκτικότητα των προϊόντων σε καπνό και θα αξιολογούσε τον όγκο των πωλήσεων επί αυτής της βάσεως, θα ήταν πιο συνεπής με αυτούς τους στόχους είναι εύλογος.

Εύλογος είναι επίσης ο ισχυρισμός ότι, μολονότι η Επιτροπή μπορεί εκ πρώτης όψεως να διέθετε την ευχέρεια να προβεί σε ποσοτική ανάλυση με βάση τον όγκο πωλήσεων εκφρασμένο σε αριθμό τσιγάρων ή μονάδων, ωστόσο το γεγονός αυτό δεν απάλασσε την Επιτροπή από την υποχρέωση να επιλέξει την καλύτερη δυνατή μέθοδο –από την άποψη της επίτευξης των στόχων που επιδιώκει η οδηγία περί προϊόντων καπνού όσον αφορά την προστασία της υγείας–, ήτοι τη συγκριτική εκτίμηση του όγκου πωλήσεων με βάση την περιεκτικότητα των προϊόντων σε καπνό.

### **Προσάρτημα 1**

Απόφαση του High Court (ανώτερου δικαστηρίου, Ιρλανδία) της 15ης Σεπτεμβρίου 2023