NICHOLAS EMILIOU
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2025. január 30.[1]

C-759/23. sz. ügy

PJ Carroll & Company Ltd,
Nicoventures Trading Ltd.
kontra
The Minister for Health,
Ireland,
Attorney General;
a Philip Morris Ltd,
a Philip Morris Products SA,
a Philip Morris Manufacturing & Technology Bologna SpA
részvételével

(a High Court [felsőbíróság, Írország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Belső piac – 2014/40/EU irányelv – A dohánytermékek és kapcsolódó termékek gyártása, kiszerelése és értékesítése – 7. és 12. cikk – Az (EU) 2022/2100 felhatalmazáson alapuló irányelv érvényessége – Az EUMSZ 290. cikk (1) bekezdése – Az Európai Bizottság felhatalmazáson alapuló jogkörei – Alapvető elemek – Új dohánytermék-kategóriák – Hevített dohánytermékek – Összetevők – Címkézés”

I. Bevezetés

1. A jelen ügy a tagállamoknak a dohánytermékek és kapcsolódó termékek gyártására, kiszerelésére és értékesítésére vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közelítéséről és a 2001/37/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. április 3-i 2014/40/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv[2] egyes rendelkezéseinek értelmezésére vonatkozik.

2. A 2014/40 irányelv célja, hogy javítsa e termékek belső piacának működését, ugyanakkor biztosítsa a közegészségügy magas szintű védelmét, különösen a fiatalok számára. E célból többek között úgy rendelkezik, hogy i. a tagállamoknak meg kell tiltaniuk a jellegzetes ízesítésű dohánytermékek forgalomba hozatalát (a továbbiakban: az ízesítés tilalma); és ii. a dohánytermék

[1] Eredeti nyelv: angol.

[2] HL 2014. L 127., 1. o.; helyesbítések: HL 2015. L 150., 24. o.; HL 2016. 40., 16. o.; HL 2018. L 307., 27. o.; HL 2019. L 255., 7. o.

minden csomagolási egységén és minden gyűjtőcsomagon az e fejezetben meghatározott egészségvédő figyelmeztetésnek kell szerepelnie (a továbbiakban: címkézési kötelezettség) (együtt: szóban forgó kötelezettségek).

3. Ugyanakkor rendelkezik bizonyos, a szóban forgó kötelezettségek alóli *mentességekről* is, különösen azon dohánytermékek esetében, amelyeket elsősorban idősebb fogyasztók és a lakosság kis csoportjai használnak. Az irányelv azonban arra is felhatalmazza az Európai Bizottságot, hogy *felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat* fogadjon el egy adott termékkategória esetében a szóban forgó mentesség visszavonásáról (a továbbiakban: a mentességek visszavonása), ha a körülmények jelentősen megváltoznak, ami a szóban forgó termékkategória értékesítési volumenének vagy a fiatal fogyasztók általi használat gyakoriságának növekedését jelenti.

4. A jelen ügy azt a kérdést veti fel, hogy a Bizottság az (EU) 2022/2100 felhatalmazáson alapuló irányelvvel [3] érvényesen visszavonhatja-e a mentességet egy újonnan létrehozott termékkategória, nevezetesen a hevített dohánytermékek tekintetében. E kérdés megválaszolásához azt kell tisztázni, hogy ezzel a Bizottság túllépte-e az uniós jogalkotó által a 2014/40 irányelvvel ráruházott hatáskörét.

5. Ez természetesen alkotmányos jelentőségű kérdés, hiszen az intézményi egyensúly elve, az Európai Unió intézményi struktúrájának kulcsfontosságú jellemzője magában foglalja, hogy valamennyi intézmény úgy gyakorolja hatásköreit, hogy közben a többi intézmény hatáskörét tiszteletben tartja. [4] Ennélfogva fontos, hogy amikor a kérdést előterjesztő bíróság által felvetetthez hasonló kétségek merülnek fel, a Bíróság ellenőrizhesse, hogy az EUMSZ 290. cikk alapján ráruházott hatáskörök gyakorlása során a Bizottság tiszteletben tartotta-e a felhatalmazás korlátait, amint azt a fő jogi aktus „kifejezetten meghatározta”. [5]

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. A 2014/40 irányelv

6. A 2014/40 irányelv (8), (15), (19), (22)–(24), (26), (34), (35), (51) és (52) preambulumbekezdése kimondja:

„(8) Az [EUMSZ] 114. cikkének (3) bekezdése szerint a jogalkotási javaslatokban az egészség védelmének magas szintjét kell alapul venni […]. A dohánytermékek nem közönséges árucikkek, és figyelembe véve a dohánynak az emberi egészségre gyakorolt különösen káros hatásait, az egészségvédelem kérdését kiemelt jelentőségű kérdésként kell kezelni, mindenekelőtt a fiatalok körében előforduló dohányzás arányának visszaszorítása érdekében.

[…]

[3] A 2014/40 irányelvnek a hevített dohánytermékekre vonatkozó egyes mentességek visszavonása tekintetében történő módosításáról szóló, 2022. június 29-i felhatalmazáson alapuló irányelv (HL 2022. L 283., 4. o.).

[4] Lásd például: 2022. november 22-i Bizottság kontra Tanács (A Genfi Szöveghez történő csatlakozás) ítélet (C-24/20, EU:C:2022:911, 83. pont).

[5] Lásd például: 2017. július 26-i Cseh Köztársaság kontra Bizottság ítélet (C-696/15 P, EU:C:2017:595, 49. és 51. pont).

(15) A dohánytermékek összetevőinek szabályozására vonatkozó harmonizált megközelítés hiánya hatással van a belső piac zavartalan működésére, valamint hátrányosan érinti az áruk Unión belüli szabad mozgását. […] Harmonizáció nélkül a belső piac zavartalan működését gátló akadályok száma várhatóan nőni fog a következő években, figyelembe véve [az Egészségügyi Világszervezet (WHO) Dohányzás-ellenőrzési Keretegyezménye] és a vonatkozó iránymutatásai[6] végrehajtását az Unió egészében, valamint az Unión kívüli joghatóságokban szerzett tapasztalatokat. A keretegyezménynek a dohánytermékek összetételének szabályozására és a dohánytermékek nyilvánosságra hozatalának szabályozására vonatkozó iránymutatásai különösen arra szólítanak fel, hogy a dohánytermékekben ne legyenek felhasználhatók olyan összetevők, amelyek ízfokozó hatásúak, azt a benyomást keltik, hogy a dohánytermékek kedvező hatást gyakorolnak az egészségre, az energikussággal vagy a vitalitással hozhatók kapcsolatba, vagy színező tulajdonságaik vannak.

[…]

(19) Figyelembe véve, hogy ez az irányelv elsősorban a fiatalokra összpontosít, a cigarettától és a cigarettadohánytól eltérő dohánytermékek számára az összetevőkre vonatkozó bizonyos követelmények alól mentességet kell biztosítani, amennyiben a fiatalok körében nem változnak meg jelentősen a körülmények az értékesítési volumen vagy a fogyasztási szokások tekintetében.

[…]

(22) A dohánytermékek címkézése tekintetében továbbra is léteznek különbségek a tagállami szintű szabályozásban […].

(23) Az ilyen különbségek akadályozzák a kereskedelmet, valamint hátráltatják a dohánytermékek belső piacának zavartalan működését, ezért azokat fel kell számolni. […]

(24) A címkézésre vonatkozó rendelkezések kiigazítása az Unió szintjén alkalmazandó szabályoknak a nemzetközi fejleményeknek megfelelő összehangolása érdekében is szükséges. A keretegyezménynek a dohánytermékek csomagolására és címkézésére vonatkozó iránymutatásai például a doboz mindkét legfőbb megjelenítésre alkalmas felületén nagyméretű, képes figyelmeztetés feltüntetését, továbbá a dohányzásról való leszokással kapcsolatos információk kötelező megadását írják elő, és a megtévesztő információk vonatkozásában szigorú szabályozásra szólítanak fel.

[…]

(26) Azok a dohányzásra szánt – a cigarettától és a cigarettadohánytól eltérő – dohánytermékek esetében, amelyeket elsősorban idősebb fogyasztók és a lakosság kis csoportjai használnak, továbbra is lehetővé kell tenni, hogy egyes címkézési követelmények alól mentességet élvezzenek, amennyiben a fiatalok körében nem változnak meg jelentősen a körülmények az értékesítési volumen vagy a fogyasztási szokások tekintetében. […]

[…]

[6] Az Egészségügyi Világszervezet Dohányzás-ellenőrzési Keretegyezménye, az 5.3., 8., 9., 10., 11., 12. 13. és 14. cikk végrehajtási iránymutatásai.

(34) Valamennyi dohánytermék képes halált, betegséget és fogyatékosságot okozni […] Fontos ezért, hogy az új dohánytermék-kategóriák tekintetében figyelemmel kövessük a fejleményeket. […]

(35) Az egyenlő feltételek biztosítása érdekében azon új dohánytermék-kategóriáknak, amelyek ezen irányelv dohánytermékekként határoz meg, meg kell felelniük az ezen irányelvben előírt követelményeknek.

[…]

(51) Annak biztosítása érdekében, hogy az irányelv teljes mértékben működőképes legyen, és a dohánygyártásban, -fogyasztásban és -szabályozásban bekövetkező technikai, tudományos és nemzetközi fejleményekhez való igazítása érdekében a Bizottságnak felhatalmazást kell kapnia arra, hogy az [EUMSZ] 290. cikkének megfelelően jogi aktust fogadjon el a következőkről: […] a cigarettától és a cigarettadohánytól eltérő dohánytermékekre vonatkozó egyes mentességek visszavonása […].

(52) A Bizottságnak figyelemmel kell kísérnie ezen irányelv végrehajtásával és hatásával kapcsolatos fejleményeket, és 2021. május 21-ig – és szükség esetén azt követően is – jelentést kell benyújtania, hogy felmérje, szükséges-e az irányelv módosítása. A jelentésnek információkat kell tartalmaznia a következőkre vonatkozóan: […] az új dohánytermék-kategóriák piacán bekövetkezett fejlemények, a körülmények jelentős változását előidéző piaci fejlemények […].”

7. A 2014/40 irányelv 2. cikke a következő fogalommeghatározásokat tartalmazza:

„4. »dohánytermék«: fogyasztható termék, amely akár csak részben is – géntechnológiával módosított vagy módosítatlan formában – dohányt tartalmaz;

5. »füst nélküli dohánytermék«: olyan dohánytermék, amelynek a felhasználása nem jár égési folyamattal, beleértve a rágódohányt, a tüsszentésre szolgáló dohányterméket és a szájon át fogyasztott dohányterméket;

[…]

9. »dohányzásra szánt dohánytermék«: a füst nélküli dohányterméktől eltérő dohánytermék;

[…]

14. »új dohánytermék-kategóriák«: olyan dohánytermék,

a) amely nem tartozik az alábbi kategóriák egyikébe sem: cigaretta, cigarettadohány, pipadohány, vízipipadohány, szivar, szivarka, rágódohány, tüsszentésre szolgáló dohánytermék vagy szájon át fogyasztott dohánytermék; és

b) amelyet 2014. május 19. után hoznak forgalomba;

[…]

28. »a körülmények jelentős megváltozása« valamely termékkategória értékesítési volumenében bekövetkezett, legalább 10%-os növekedés, amely legalább öt tagállamban megfigyelhető, az 5. cikk (6) bekezdésének megfelelően továbbított értékesítési adatok alapján, vagy pedig az adott termékkategóriában a 25 évesnél fiatalabb fogyasztói csoport körében a használat elterjedtségi szintjének legalább 5 százalékpontos növekedése legalább öt tagállamban, az Eurobarométer 2012. májusi 385. számú különjelentése vagy azzal egyenértékű, az elterjedtségre vonatkozó tanulmányok alapján; mindenesetre úgy tekintendő, hogy a körülmények jelentős megváltozása nem áll fenn, amennyiben az adott termékkategória kiskereskedelmi szintű értékesítési volumene nem haladja meg a dohánytermékek uniós összértékesítésének 2,5%-át”.

8. A 2014/40 irányelvnek az összetevők és a kibocsátások bejelentésére vonatkozó 5. cikkének (6) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(6) A tagállamok előírják a gyártók és az importőrök számára, hogy nyújtsák be a piackutatásra és a különböző fogyasztói csoportok – beleértve a fiatalokat és az aktív dohányosokat – preferenciáira vonatkozó, az összetevőkkel és a kibocsátásokkal kapcsolatos, rendelkezésre álló belső és külső tanulmányokat, valamint az új termékek bevezetése előtt végzett piackutatásaik összefoglalóit. A tagállamok előírják továbbá a gyártók és az importőrök számára, hogy márkánkénti és típusonkénti és tagállami bontásban tegyenek évente jelentést az értékesítési volumenről (szálanként vagy kg-ban) 2015. január 1-jétől kezdődően. A tagállamok az értékesítési volumenre vonatkozóan minden rendelkezésre álló adatot megadnak.”

9. A 2014/40 irányelvnek „Az összetevőkre vonatkozó szabályozás” címet viselő 7. cikke a 2022/2100 felhatalmazáson alapuló irányelvvel történő módosítását megelőzően a következőképpen rendelkezett:

„(1) A tagállamok megtiltják a jellegzetes ízesítésű dohánytermékek forgalomba hozatalát.

[…]

(7) A tagállamok megtiltják az alkotóelemeikben – például a szűrőben, a papírban, a csomagolásban, a kapszulában, illetve az érintett dohánytermék illatát vagy az ízét vagy füstintenzitásának megváltoztatását lehetővé tevő minden technikai megoldásban – ízesítést tartalmazó dohánytermékek forgalomba hozatalát. […]

[…]

(12) A cigarettától és a cigarettadohánytól eltérő dohánytermékek mentesülnek az (1) és a (7) bekezdésben foglalt tilalmak alól. A Bizottság a 27. cikkel összhangban felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat fogad el e mentesség meghatározott termékkategória tekintetében történő visszavonására, amennyiben a Bizottság jelentése megállapítja, hogy a körülményekben jelentős változást történt.

[…]”

10. A 2014/40 irányelv 9. és 10. cikke meghatározza a „dohányzásra szánt dohánytermékeken szereplő általános figyelmeztetéseket és tájékoztatást”, illetve a „dohányzásra szánt dohánytermékkel kapcsolatos kombinált egészségvédő figyelmeztetéseket”, amelyeket a dohánytermékek csomagolási egységén és gyűjtőcsomagján kell feltüntetni.

11. A 2014/40 irányelv 11. cikke (amely „A cigarettától, a cigarettadohánytól és a vízipipadohánytól eltérő, dohányzásra szánt dohánytermékek címkézése” címet viseli) a 2022/2100 felhatalmazáson alapuló irányelvvel történő módosítását megelőzően kimondta:

„(1) A cigarettától, a cigarettadohánytól és a vízipipadohánytól eltérő, dohányzásra szánt dohánytermékek esetében a tagállamok mentességet adhatnak a 9. cikk (2) bekezdésében előírt tájékoztatás, valamint a 10. cikkben előírt kombinált egészségvédő figyelmeztetések feltüntetésének kötelezettsége alól […]

[…]

(6) A Bizottság a 27. cikkel összhangban felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat fogad el az (1) bekezdésben említett mentesség lehetőségének bármely kategória esetében való visszavonásáról, amennyiben a Bizottság jelentése megállapítja, hogy az adott termékkategória tekintetében jelentős változás történt a körülményekben.”

12. A 2014/40 irányelv 19. cikke (amely az „Értesítés új dohánytermékekről” címet viseli) a következőképpen szól:

„(1) A tagállamok előírják, hogy a dohánytermékek gyártói és importőrei jelentsék be az illetékes tagállami hatóságoknak, amennyiben új dohánytermékeket kívánnak forgalomba hozni az adott belföldi piacon. […]

[…]

(2) […] A tagállamok minden, e cikk alapján kapott információt a Bizottság rendelkezésére bocsátanak.

(3) A tagállamok jogosultak az új dohánytermékekre vonatkozó engedélyeztetési rendszert bevezetni. […]

(4) A forgalomba hozott, új dohánytermékeknek meg kell felelniük az ezen irányelvben előírt követelményeknek. Az, hogy ennek az irányelvnek mely rendelkezései vonatkoznak az új dohánytermékekre attól függ, hogy az említett termékek a füst nélküli dohánytermékek, vagy a dohányzásra szánt dohánytermék meghatározása alá tartoznak-e.”

13. A 2014/40 irányelv 28. cikke (amely a „Jelentés” címet viseli) a következőképpen rendelkezik:

„(1) 2016. május 20. után legkésőbb öt évvel, és azt követően szükség szerint a Bizottság jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának ennek az irányelvnek az alkalmazásáról.

[…]

(2) A Bizottság a jelentésben feltünteti különösen az irányelv azon elemeit, amelyeket a tudományos és műszaki ismeretek bővülésének nyomán – ideértve a dohánytermékekre és kapcsolódó termékekre vonatkozó, nemzetközileg elfogadott szabályok és szabványok változását is – felül kell vizsgálni vagy ki kell igazítani A Bizottság megkülönböztetett figyelmet fordít a következőkre:

[…]

c) olyan piaci fejlemények, amelyek a körülmények jelentős megváltozásának minősülnek;

[…]

(3) A jelentés alapján a Bizottság szükség szerint javaslatot tesz ezen irányelv annak érdekében történő módosítására, hogy az – a belső piac zavartalan működéséhez szükséges mértékben – igazodjon a dohány- és kapcsolódó termékek területén végbement fejleményekhez, valamint hogy figyelembe vegye a nemzetközi szinten elfogadott, a dohánytermékekre és kapcsolódó termékekre vonatkozó szabványokkal kapcsolatos minden, tudományos tényen vagy fejleményen alapuló új tényt és elemet.”

2. A 2022/2100 felhatalmazáson alapuló irányelv

14. A 2022/2100 felhatalmazáson alapuló irányelv 1. cikke a következőképpen módosítja a 2014/40 irányelv 7. cikkének (12) bekezdését és 11. cikkét.

15. Ami a 2014/40 irányelv 7. cikkének (12) bekezdését illeti, kiegészült a „hevített dohánytermékekkel” azon kategóriák (nevezetesen a cigaretta és a cigarettadohány) listája, amelyek a rendelkezés első albekezdése értelmében nem mentesülnek a 7. cikk (1) és (2) bekezdésében meghatározott tilalmak alól. Emellett a rendelkezés egy második albekezdéssel egészült ki, amely kimondja:

„Az első albekezdés alkalmazásában a »hevített dohánytermék« egy új dohánytermék-kategóriába tartozó termék, amelyet nikotin és más vegyi anyagok kibocsátása céljával hevítenek, mely kibocsátást a felhasználó(k) belélegzi(k), és amely termék a jellemzőitől függően füst nélküli dohánytermeknek vagy dohányzásra szánt dohánytermeknek minősül.”

16. A 11. cikk pedig két tekintetben módosult. Először is a rendelkezés címének helyébe a következő szöveg lépett: „A cigarettától, a cigarettadohánytól, a vízipipadohánytól és a hevített dohánytermékektől eltérő, dohányzásra szánt dohánytermékek címkézése”. Másodszor, az (1) bekezdés első albekezdésében „a 7. cikk (12) bekezdésének második albekezdésében meghatározott hevített dohánytermékek” szöveggel egészítették ki azon kategóriák (nevezetesen a cigaretta, a cigarettadohány és a vízipipadohány) listáját, amelyek nem mentesülhetnek az irányelv 9. cikkének (2) bekezdésében és 10. cikkében előírt, a tájékoztatás és figyelmeztetés feltüntetésére vonatkozó kötelezettségek alól.

B. Az ír jog

17. Írország a 2022/2100 felhatalmazáson alapuló irányelvet a European Union (Manufacture, Présentation and Sale of Tobacco and Related Products) Regulations 2023 (a dohány- és kapcsolódó termékek gyártásáról, kiszereléséről és értékesítéséről szóló, uniós tárgyú 2023. évi rendeletek) (a továbbiakban: 2023. évi rendeletek) révén ültette át.

III. A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

18. 2023 januárjában a PJ Carroll & Company Limited és a Nicoventures Trading Limited, valamint a Philip Morris Limited, a Philip Morris Products SA és a Philip Morris Manufacturing & Technology Bologna SpA (a továbbiakban együttesen: az alapeljárás felperesei) keresetet nyújtottak be a High Court (felsőbíróság, Írország) előtt, amelyben többek között a 2022/2100 felhatalmazáson alapuló irányelvet az ír jogba átültető 2023. évi rendeletek érvénytelenségének megállapítását kérték. A felperesek úgy vélték, hogy a 2022/2100 felhatalmazáson alapuló irányelv érvénytelen, mivel a Bizottság túllépte a 2014/40 irányelvben ráruházott hatásköröket. Különösen azzal érvelnek, hogy a Bizottság nem volt felhatalmazva arra, hogy az „új dohánytermék-kategóriák” fogalommeghatározása alá tartozó termékekből új termékkategóriát hozzon létre, és hogy nem vonhatja vissza az e termékkategóriára vonatkozó mentességeket. Véleményük szerint a 2014/40 irányelv azon rendelkezései, amelyek felhatalmazzák erre a Bizottságot, nem vonatkoznak az új dohánytermék-kategóriákra.

19. A High Court (felsőbíróság, Írország) – mivel kétségei támadtak az uniós jog releváns rendelkezéseinek helyes értelmezését illetően – úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Érvénytelen-e a [2022/2100 felhatalmazáson alapuló irányelv] azon az alapon, hogy túllépi a [2014/40] irányelv 7. cikkének (12) bekezdésében és 11. cikkének (6) bekezdésében biztosított hatásköröket, figyelemmel az EUMSZ 290. cikkre, és tekintettel a [2014/40] irányelv 2. cikkének 14. pontjára, 19. [cikkére] és 28. cikkére?

2) Érvénytelen-e a [2022/2100 felhatalmazáson alapuló irányelv] azért, mert a Bizottság nem állapíthatta meg a körülményeknek a 2014/40/EU irányelv 7. cikke (12) bekezdésének, és/vagy 11. cikke (6) bekezdésének és/vagy 2. cikke 28. pontjának értelmében vett jelentős megváltozását?”

20. A jelen eljárásban írásbeli észrevételeket az alapeljárás felperesei, Írország, a francia és az olasz kormány, valamint a Bizottság nyújtott be. E felek a 2024. november 28-i tárgyaláson szóbeli észrevételt is előterjesztettek.

IV. Elemzés

21. A kérdést előterjesztő bíróság két kérdésével a 2022/2100 felhatalmazáson alapuló irányelv érvényességének felülvizsgálatát kéri a Bíróságtól, amely irányelv visszavonja az ízesítés tilalmára és a címkézési kötelezettségre vonatkozó mentességeket (a továbbiakban: mentességek) a hevített dohánytermékekre, a Bizottság által létrehozott új termékkategóriára vonatkozóan.

22. A kérdést előterjesztő bíróság e tekintetben két kérdést vet fel. Az első alkotmányos és anyagi jogi természetű: a felhatalmazáson alapuló irányelvvel a Bizottság túllépte a fő jogi aktusban ráruházott hatásköröket? A második eljárási természetű és a körülményekkel kapcsolatos: teljesült-e a „körülmények jelentős megváltozására" vonatkozó feltétel?

23. Az egyértelműség kedvéért már az elején hangsúlyozom, hogy nem vitatott, hogy a 2014/40 irányelv alkalmazásában a hevített dohánytermékek „új dohánytermék-kategóriáknak" minősülnek. Nem tartoznak ugyanis az említett irányelv 2. cikkében meghatározott különleges kategóriák egyikébe sem, és 2014. május 19. után hozták azokat először forgalomba.

24. Az is nyilvánvaló, hogy főszabály szerint az említett irányelv azon rendelkezései, amelyek *a szóban forgó kötelezettségekre* vonatkoznak, az új dohánytermék-kategóriákra is alkalmazandók. A 2014/40 irányelv 7. cikkének (1) bekezdése értelmében az ízesítési tilalom ugyanis a „dohánytermékekre" vonatkozik, amelyek nyilvánvalóan magukban foglalják az új dohánytermék-kategóriákat is. Hasonlóképpen, a 2014/40 irányelv 9. cikkének (2) bekezdése és 10. cikke szerint a címkézési kötelezettség a „dohányzásra szánt dohánytermékekre" vonatkozik, amelyek magukban foglalják az új dohánytermék-kategóriákat is, amennyiben azok dohányzásra szánt termékek.

25. Ennek megfelelően az új dohánytermék-kategóriák is *mentesülnek* (vagy mentesülhetnek) a szóban forgó kötelezettségek alól, mivel ezek „a cigarettától és a cigarettadohánytól eltérő dohánytermékek" (a 2014/40 irányelv 7. cikkének (12) bekezdése szerint), és ha dohányzásra szánt termékek, akkor „a cigarettától, a cigarettadohánytól és a vízipipadohánytól eltérő, dohányzásra szánt dohánytermékek" (a 2014/40 irányelv 11. cikkének (1) bekezdése szerint).

26. Ami vitatott, az lényegében a Bizottság felhatalmazása arra, hogy felhatalmazáson alapuló jogi aktussal visszavonja az új dohánytermék-kategóriákra vonatkozó mentességeket.

A. Az első kérdés

27. Az első kérdésével az előterjesztő bíróság lényegében azt kérdezi, hogy a Bizottság egy új termékkategória (hevített dohánytermékek) létrehozásával és az e kategóriára vonatkozó mentességek visszavonásával túllépte-e az uniós jogalkotó által a 2014/40 irányelv 7. cikkének (12) bekezdésében és 11. cikkének (6) bekezdésében ráruházott hatásköröket.

28. Az alapeljárás felperesei és az olasz kormány azt állítják, hogy a 2022/2100 felhatalmazáson alapuló irányelvvel a Bizottság átlépte a 2014/40 irányelvben meghatározott felhatalmazás korlátját, és módosította annak egyes alapvető elemeit. Ezzel szemben Írország, a francia kormány és a Bizottság ezzel ellentétes álláspontot képvisel, azzal érvelve, hogy a mentességek visszavonására vonatkozó rendelkezések az új dohánytermék-kategóriákra is vonatkoznak.

29. A következő részekben kifejtem, hogy még ha az alapeljárás felpereseinek és az olasz kormánynak az érvelése bír is némi súllyal, miért kell mégis arra a következtetésre jutni, hogy a Bizottság a 2022/2100 felhatalmazáson alapuló irányelv elfogadásával nem lépte túl az uniós jogalkotó által ráruházott hatásköröket.

1. Az EUMSZ 290. cikk (1) bekezdése és a fő jogi aktus „alapvető elemei”

30. Elöljáróban meg kell említenem, hogy a jelen eljárásban az észrevételeket benyújtó felek hosszasan vitatták, hogy a 2022/2100 felhatalmazáson alapuló irányelv módosította-e a fő jogi aktus (2014/40 irányelv) egyes „alapvető elemeit” az EUMSZ 290. cikk (1) bekezdése értelmében. E rendelkezés a következőképpen szól:

„A jogalkotási aktusokban felhatalmazás adható a Bizottság részére olyan általános hatályú nem jogalkotási aktusok elfogadására, amelyek a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseit kiegészítik, illetve módosítják.

A felhatalmazást tartalmazó jogalkotási aktusokban kifejezetten meg kell határozni a felhatalmazás céljait, tartalmát, alkalmazási körét és időtartamát. Az adott szabályozási terület alapvető elemei kizárólag a jogalkotási aktusban szabályozhatók, és ezekre vonatkozóan nem adható felhatalmazás.”

31. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint egy jogalkotási aktusnak az EUMSZ 290. cikk (1) bekezdése értelmében vett „alapvető elemei” azok, amelyeknek az elfogadásához „az uniós jogalkotó saját felelősségi körébe tartozó *politikai döntések* szükségesek”,[7] Ez a fogalom nem alkalmazható túlságosan tágan, mivel azt „azon rendelkezések számára kell fenntartani, amelyek célja, hogy konkrét formába öntsék a [releváns uniós] politika alapvető irányvonalait”.[8] Ez különösen akkor áll fenn, ha a szóban forgó elem „az uniós jogalkotó saját felelősségi körébe tartozó politikai döntéseket tesz szükségessé, vagy az érintett személyek olyan fontosságú alapvető jogaiba jelenthet beavatkozást, hogy ez szükségessé teszi az uniós jogalkotó intézkedését”.[9]

32. A fentiek fényében úgy vélem, hogy a 2022/2100 felhatalmazáson alapuló irányelv *nem* módosítja a 2014/40 irányelv egyetlen alapvető elemét sem.

33. Ami a jelen eljárás szempontjából releváns rendelkezéseket illeti, az uniós jogalkotó által hozott kulcsfontosságú politikai döntések – véleményem szerint – lényegében hármat jelentenek.[10] Először is, főszabály szerint el kell távolítani az ízesítő összetevőket a termékekből,[11] és a termékek csomagolási egységein és gyűjtőcsomagján egészségügyi figyelmeztetéseket és tájékoztatást kell feltüntetni.[12] Másodszor, e kötelezettségek tekintetében bizonyos mentességeket kell (vagy lehet) biztosítani azon termékek számára, amelyeket „elsősorban idősebb fogyasztók és a lakosság kis csoportjai használnak”.[13] Harmadszor, ezeket a mentességeket vissza kell vonni, ha a fiatalok körében „jelentősen megváltoznak a körülmények” az értékesítési volumen vagy a fogyasztási szokások tekintetében.[14]

7 Lásd például: 2017. május 11-i Dyson kontra Bizottság ítélet (C-44/16 P, EU:C:2017:357, 61. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Kiemelés tőlem.

8 Lásd: 1992. október 27-i Németország kontra Bizottság ítélet (C-240/90, EU:C:1992:408, 37. pont).

9 Lásd többek között: 2017. július 26-i Cseh Köztársaság kontra Bizottság ítélet (C-696/15 P, EU:C:2017:595, 78. pont).

10 E kérdést illetően ehhez hasonlóan lásd: Kokott főtanácsnok Philip Morris Brands és társai ügyre vonatkozó indítványa (C-547/14, EU:C:2015:853, 253. és 254. pont).

11 Lásd többek között a 2014/40 irányelv (15) preambulumbekezdését.

12 A 2014/40 irányelv (22)–(25) preambulumbekezdése.

13 A 2014/40 irányelv (19) és (26) preambulumbekezdése.

14 Uo. Lásd még a 2014/40 irányelv (51) és (52) preambulumbekezdését.

34. Úgy tűnik számomra, hogy e kulcsfontosságú döntések egyikét sem érinti a 2022/2100 felhatalmazáson alapuló irányelv, amely csupán e döntések végrehajtását jelenti egy új terméktípus tekintetében. A mentességek visszavonásáról szóló döntés valójában egy meglehetősen technikai jellegű feladat, amelynek során a Bizottság korlátozott szakmai mérlegelési jogkörrel rendelkezik annak ellenőrzésére, hogy teljesülnek-e a visszavonás feltételei (a 2014/40 irányelv 2. cikkének 28. pontjában meghatározottak), és nem rendelkezik politikai mérlegelési jogkörrel (a 2014/40 irányelv 7. cikkének (12) bekezdése és 11. cikkének (6) bekezdése alapján)[15] a mentességek visszavonásának kérdésében.[16]

35. Továbbá nem meggyőzőbb az az érv sem, hogy az új dohánytermék-kategóriák 2014/40 irányelv szerinti szabályozásának módja jelentős politikai döntéseket igényel.[17] Az uniós jogalkotó már i. úgy ítélte meg, hogy „valamennyi dohánytermék képes halált, betegséget és fogyatékosságot okozni, és gyártásukat, forgalmazásukat és fogyasztásukat szabályozni kell” (a 2014/40 irányelv (34) preambulumbekezdése); ii. egyértelművé tette, hogy az „új dohánytermék-kategóriák [azok], amelyeket [a 2014/40 irányelv] dohánytermékekként határoz meg” (a (35) preambulumbekezdés); és iii. úgy döntött, hogy az új dohánytermék-kategóriáknak „meg kell felelniük a [2014/40 irányelvben] előírt követelményeknek” (ugyancsak a (35) preambulumbekezdés).

36. Egyértelmű tehát, hogy a Bizottság nem lépte túl az átruházott hatáskörét azzal, hogy az EUMSZ 290. cikk (1) bekezdésének megsértésével a fő jogi aktus alapvető elemét érintette. Most rátérek arra a kérdésre, hogy a 2022/2100 felhatalmazáson alapuló irányelv elfogadásakor a Bizottság betartotta-e a 2014/40 irányelv 7. cikkének (12) bekezdésében és 11. cikkének (6) bekezdésében foglalt „felhatalmazás céljait, tartalmát, alkalmazási körét és időtartamát”. Eltekintve ugyanis attól a kérdéstől, hogy a felhatalmazáson alapuló irányelv tiszteletben tartja-e az EUMSZ 290. cikk (1) bekezdésében meghatározott korlátokat (amelyek minden felhatalmazáson alapuló jogi aktusra vonatkoznak), az is kérdéses, hogy tiszteletben tartja-e az uniós jogalkotó által a 2014/40 irányelv vonatkozó rendelkezéseiben meghatározott korlátokat.

37. E célból most a 2014/40 irányelv 7. cikke (12) bekezdésének és 11. cikke (6) bekezdésének jelentését és hatályát fogom tárgyalni. Azt kell mondanom, hogy ez nem könnyű feladat. A 2014/40 irányelv egyes rendelkezéseinek megfogalmazása ugyanis bizonyos mértékig kétértelmű, és – függetlenül attól, hogy milyen értelmezési megközelítést alkalmazunk e rendelkezések tekintetében – azok kölcsönhatása nem mindig egyértelmű.

38. A következő szakaszokban kifejtem, hogy miért vagyok azon a véleményen, hogy összességében a Bizottságnak az új dohánytermék-kategóriák tekintetében a szóban forgó mentességek visszavonására vonatkozó hatáskörét megerősítő érvek meggyőzőbbek, mint az azt vitató érvek.

[15] Különösen mindkét rendelkezés kimondja, hogy a Bizottság „felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat *fogad el*, amennyiben […] a körülményekben jelentős változást történt” (kiemelés tőlem).

[16] A szakmai mérlegelési jogkör és a politikai mérlegelési jogkör közötti különbségtételhez lásd: az EKB kontra Crédit lyonnais ügyre vonatkozó indítványom (C-389/21 P, EU:C:2022:844, 47–53. pont).

[17] Ebben az összefüggésben szeretnék rámutatni arra, hogy fentebb a „kulcsfontosságú” vagy „jelentős” politikai döntések kifejezéseket használtam, mivel a fenti 31. pontban említett ítélkezési gyakorlatból az következik, hogy az EUMSZ 290. cikk (1) bekezdésével nem ellentétes, ha az uniós jogalkotó olyan hatásköröket ruház át, amelyek gyakorlásához a Bizottságnak bizonyos (szigorúan vett) mérlegelési jogköröket kell gyakorolnia. Lásd ebben az értelemben: 2017. július 26-i Cseh Köztársaság kontra Bizottság ítélet (C-696/15 P, EU:C:2017:595, 52. pont).

2. A 7. cikk (12) bekezdésének és 11. cikke (6) bekezdésének szó szerinti értelmezése

39. Logikusnak tűnik számomra, hogy elemzésemet a 2014/40 irányelv 7. cikke (12) bekezdése és 11. cikke (6) bekezdése szövegének vizsgálatával kezdjem.

40. A 2014/40 irányelv 7. cikkének (12) bekezdése – emlékeztetőül – úgy rendelkezik, hogy „a cigarettától és a cigarettadohánytól eltérő dohánytermékek mentesülnek az (1) és a (7) bekezdésben foglalt tilalmak alól", és hogy „a Bizottság […] felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat fogad el e mentesség meghatározott termékkategória tekintetében történő visszavonására, amennyiben […] a körülményekben jelentős változást történt". Hasonlóképpen, a 2014/40 irányelv 11. cikkének (6) bekezdése előírja, hogy „a Bizottság […] felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat fogad el az (1) bekezdésben említett mentesség lehetőségének bármely kategória esetében való visszavonásáról, amennyiben […] jelentős változás történt a körülményekben".

41. Ebben az összefüggésben két szöveges elem tűnik számomra különösen fontosnak.

42. Először is, mindkét rendelkezés egyértelmű kapcsolatot teremt azon termékkategóriák között, amelyek mentességben *részesülnek* (vagy részesülhetnek), illetve amelyek esetében a mentesség *visszavonható*. A 2014/40 irányelv 7. cikkének (12) bekezdésében foglalt kapcsolat strukturális jellegű: e rendelkezés ugyanezen bekezdése i. mentességet állapít meg, ii. bevezeti e mentesség visszavonásának lehetőségét. A 2014/40 irányelv 11. cikkének (6) bekezdésében szereplő kapcsolat még egyértelműbb, mivel az érintett termékkategóriákra való *hivatkozással* történik (ugyanazok a kategóriák a mentesség és a mentesség visszavonása tekintetében). Véleményem szerint e kapcsolat megléte olyan elem, amely nyilvánvalóan alátámasztja e rendelkezések Írország, a francia kormány és a Bizottság által javasolt értelmezését.

43. Másodszor, mindkét rendelkezés „*meghatározott* termékkategóriákra" vonatkozik.[18] Az alapeljárás felperesei és az olasz kormány úgy érvel, hogy e kifejezést úgy kell érteni, hogy az a 2014/40 irányelv 2. cikkében meghatározott különböző kategóriákba tartozó dohánytermékekre vonatkozik. Azt állítják, hogy a Bizottság következésképpen nem jogosult új dohánytermék-kategóriákat létrehozni azáltal, hogy a termékek egy csoportját (a jelen ügyben a hevített dohánytermékeket) elkülöníti az „új dohánytermék-kategóriák" fogalommeghatározása alá tartozóktól.

44. Ezeket az érveket nem tartom meggyőzőeknek.

45. A „meghatározott" kifejezést a 2014/40 irányelv nem határozza meg. Mindazonáltal az irányelv általános rendszerére tekintettel észszerűnek tűnik számomra az „adott", „konkrét" vagy „bizonyos" kifejezések szinonimájaként értelmezni.[19] A két rendelkezés lényegében azt jelenti véleményem szerint, hogy a mentességek visszavonása csak azokra a termékkategóriákra vonatkozhat, amelyekkel kapcsolatban jelentős változás következett be a körülményekben. A

[18] Kiemelés tőlem.

[19] A 2014/40 irányelv 24. cikkének (3) bekezdésében ugyanis szerepel a „bizonyos kategória" kifejezés. E rendelkezés lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy „betiltsák a dohánytermékek vagy kapcsolódó termékek bizonyos kategóriáját [amelyek megfelelnek az irányelveknek] az adott tagállamban fennálló sajátos helyzetre történő hivatkozással, és feltéve, hogy e rendelkezést a közegészség védelmének szükségessége indokolja". A tárgyaláson arra a kérdésre, hogy ez a rendelkezés alkalmazható-e az új dohánytermék-kategóriákra, az alapeljárás felperesei nem foglaltak határozottan állást (először nemmel válaszoltak, majd elismerték, hogy talán alkalmazható), míg az olasz kormány úgy vélte, hogy az irányelv alkalmazandó. A magam részéről nem találok okot arra, hogy a 2014/40 irányelv 24. cikkének (3) bekezdését az új dohánytermék-kategóriákra ne lehetne alkalmazni.

visszavonás nem terjedhet ki más, hasonló vagy kapcsolódó termékekre. A mentességek visszavonása, amint kifejtésre került, meglehetősen mechanikus gyakorlat, amelyben a Bizottság korlátozott mozgástérrel rendelkezik.

46. A 2014/40 irányelvben nem látok olyan szöveges vagy szövegkörnyezeti elemet, amely arra utalna, hogy a „meghatározott" kifejezést úgy kellene értelmezni, mint amely „már létezőt" vagy „már meghatározottat" jelent. Ez nem következik a fogalom hétköznapi jelentéséből sem.

47. Ugyanígy az irányelvben sehol nem találok arra utaló jelet, hogy a 2014/40 irányelv 7. cikkének (12) bekezdésében és 11. cikkének (6) bekezdésében szereplő „termékkategóriák" kifejezés az irányelv 2. cikkében meghatározottakra utalna.

48. E tekintetben nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a 2014/40 irányelv – egyrészt a hatálya alá tartozó termékek, másrészt annak meghatározása érdekében, hogy mely termékekre milyen szabályrendszerek vonatkoznak – többféle fogalommeghatározást alkalmaz az érintett termékek csoportosítása érdekében. Az érintett termékek valójában különböző csoportokba, alcsoportokba és kategóriákba tömörülnek. Némi egyszerűsítéssel ezek a következők: i. az irányelv a „dohánytermékekre" és bizonyos dohánytermékekhez kapcsolódó termékekre (azaz nem dohánytermékekre)[20] vonatkozik; ii. a dohánytermékek a „füst nélküli dohánytermékekre" és a „dohányzásra szánt dohánytermékekre" oszthatók; iii. az e két csoportba tartozó dohánytermékek ezt követően meghatározott kategóriákba sorolhatók; és iv. a meglévő külön kategóriákba nem tartozó, az irányelv átültetésének időpontját követően piacra kerülő termékek „új dohánytermék-kategóriáknak" minősülnek.[21]

49. E rendszer összetettségét két további elem teszi még bonyolultabbá. Először is, a 2014/40 irányelv elismeri, hogy vannak olyan termékek, amelyek jellemzőik vagy rendeltetésük miatt két vagy több meghatározott kategóriába tartozhatnak.[22] Másodszor, az irányelv jelzi, hogy az „új dohánytermék-kategóriák" a füstmentes dohánytermékek vagy a dohányzásra szánt dohánytermékek fogalommeghatározása alá tartozhatnak.[23]

50. Mindezek fényében egyetértek az alapeljárás felpereseivel abban, hogy a Bizottság nem rendelkezik hatáskörrel a 2014/40 irányelvben meghatározott csoportok és kategóriák megváltoztatására, illetve az azokra vonatkozó anyagi jogi rendelkezések módosítására. A fentiekből azonban nem következik, hogy a „meghatározott" kategóriák listája zárt és kimerítő. Ha ez így lenne, a 2014/40 irányelv 2. cikke 14. pontjának a) alpontja – amely szerint az új dohánytermék-kategória az, amely többek között „[nem] tartozik az *alábbi* kategóriák egyikébe sem: cigaretta, cigarettadohány, pipadohány, vízipipadohány, szivar, szivarka, rágódohány, tüsszentésre szolgáló dohánytermék vagy szájon át fogyasztott dohánytermék"[24] – furcsán fogalmaz, mivel ezek a kategóriák lényegében kimerítik a 2. cikkben meghatározottakat. A megfogalmazás ugyanis arra utal, hogy – legalábbis potenciálisan – a dohánytermékek *más* kategóriái is létezhetnek. Továbbá, ha a felsorolt kategóriák megfelelnek azoknak, amelyek – az alapeljárás felperesei és az olasz kormány szerint – a 2014/40 irányelv 7. cikkének (12) bekezdésében és 11. cikkének (6) bekezdésében említett „meghatározott kategóriákat" alkotják, miért nem használták ezt a kifejezést a 2. cikk 14. pontjának a) alpontjában is?

[20] Olyan termékek, mint „a dohányzási célú gyógynövénytermék", „elektronikus cigaretták" és „utántöltő flakonok".

[21] A 2014/40 irányelv 2. cikkének (14) bekezdése.

[22] Lásd a 2014/40 irányelv (9) preambulumbekezdését és 2. cikkének 13. pontját.

[23] A 2014/40 irányelv 19. cikkének (4) bekezdése.

[24] Kiemelés tőlem.

51. A Bíróság Planta Tabak ítélete[25] – amelyre az alapeljárás felperesei hivatkoznak – ezt nem kérdőjelezi meg. Az említett ítéletben a Bíróság csupán megerősítette, hogy i. a 2014/40 irányelv 2. cikkében meghatározott egyes termékkategóriák valóban az említett irányelv 7. cikke értelmében vett „termékkategóriának" minősülnek, és ii. a „termékkategória" fogalmát az egész irányelvben következetesen kell értelmezni. Nem látom az ítélet egyetlen olyan pontját sem, amely azt a nézetet támasztaná alá, hogy a termékkategóriák csak az irányelv 2. cikkében meghatározottak lehetnek.

52. Való igaz ugyanis – amint azt az alapeljárás felperesei hangsúlyozták –, hogy egyetlen rendelkezés sem teszi kifejezetten lehetővé a Bizottság számára új termékkategóriák létrehozását. Mindazonáltal az is igaz, hogy egyetlen rendelkezés sem tiltja ezt kifejezetten. Így az, hogy a Bizottság jogszerűen megteheti-e ezt, véleményem szerint attól függ, hogy ez *szükségesnek* tekinthető-e a 2014/40 irányelv 7. cikkének (12) bekezdése és 11. cikkének (6) bekezdése alapján ráruházott hatáskörök megfelelő gyakorlásának biztosításához.

53. Ha e rendelkezések az új dohánytermékekre is alkalmazandók, akkor a Bizottság számára lehetővé *kell* tenni, hogy új termékkategóriát hozzon létre. A kifejtettek szerint ugyanis ezek a rendelkezések csak meghatározott termékkategóriák tekintetében hatalmazzák fel a Bizottságot arra, hogy intézkedjen, és abszurd lenne az „új dohánytermékeket" e kategóriák egyikének tekinteni. Ellenkező esetben ez azt jelentené, hogy egy új termék értékesítésének jelentős növekedése megkövetelné a Bizottságtól, hogy vonja vissza a mentességeket *minden* új dohánytermék tekintetében, beleértve azokat is, amelyeknek (összetételük, fogyasztási módjuk, érzékszervi tulajdonságaik stb. tekintetében) kevés közük van az előbbiekhez, és amelyeknek ráadásul nagyon korlátozott az értékesítése is. Ez az irányelv abszurd értelmezése lenne.

54. A fentiek fényében a döntő kérdés véleményem szerint az, hogy a 2014/40 irányelvben vannak-e olyan egyéb elemek, amelyek a 42. pontban említetteken túlmenően arra utalnak, hogy a Bizottságnak a mentességek visszavonására vonatkozó felhatalmazása az új dohánytermék-kategóriákra is kiterjed.

55. Úgy gondolom, hogy vannak ilyenek.

3. A 7. cikk (12) bekezdésének és a 11. cikk (6) bekezdésének rendszertani értelmezése – első rész

56. Először is, úgy vélem, hogy összességében a 2014/40 irányelv 7. cikke (12) bekezdésének és 11. cikke (6) bekezdésének rendszertani értelmezése arra utal, hogy a Bizottság a mentességeket egyes új dohánytermék-kategóriák tekintetében is visszavonhatja. Valójában, bár vannak olyan elemek, amelyek e rendelkezések más értelmezésére utalhatnak, azok, amelyek a Bizottság több mozgásterére utalnak a szóban forgó kötelezettségek végrehajtása során, meggyőzőbbek, mint amelyek az ellenkezőjét teszik.

57. Először is vitathatatlan, hogy a 2014/40 irányelvben foglalt szabályok *általában* vonatkoznak az új dohánytermék-kategóriákra. E tekintetben az irányelv 19. cikkének (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a] forgalomba hozott, új dohánytermékeknek meg kell felelniük az ezen irányelvben előírt követelményeknek", és hogy az irányelv új dohánytermék-kategóriákra vonatkozó különös rendelkezéseinek alkalmazása „attól függ, hogy az említett termékek a füst nélküli dohánytermék vagy a dohányzásra szánt dohánytermék meghatározása alá tartoznak-e". E szabályt megerősíti az irányelv (35) preambulumbekezdése, amely szerint „az egyenlő feltételek

[25] 2019. január 30-i ítélet (C-220/17, EU:C:2019:76, 60–67. pont).

biztosítása érdekében azon új dohánytermék-kategóriáknak, amelyeket ezen irányelv dohánytermékekként határoz meg, meg kell felelniük az ezen irányelvben előírt követelményeknek”.

58. Ennek fényében, és tekintettel arra, hogy i. a szóban forgó kötelezettségekre és a szóban forgó mentességekre vonatkozó szabályok egyértelműen alkalmazandók az új dohánytermék-kategóriákra;[26] és ii. a visszavonásra vonatkozó szabályok nem zárják ki kifejezetten az „új dohánytermék-kategóriákat”,[27] észszerűnek tűnik azt feltételezni, hogy az új dohánytermék-kategóriáknak is a mentességek *visszavonására* vonatkozó szabályok hatálya alá kell tartozniuk.

59. Végül, ha az uniós jogalkotó a szóban forgó kötelezettségeket az új dohánytermék-kategóriákra nem kívánta volna alkalmazni, egyszerűbb lett volna, ha közvetlenül kizárja e termékeket a vonatkozó rendelkezések hatálya alól, ahelyett, hogy a főszabály szerinti kötelezettség és az e kötelezettség alóli visszavonhatatlan mentesség kombinációját alkalmazza.

60. Ezt az álláspontot alátámasztani látszik az a tény, hogy a 2014/40 irányelv a szóban forgó kötelezettségek tekintetében a termékek meghatározott csoportjaira vagy kategóriáira, így például a „nagyobb értékesítési volumenű, jellegzetes ízesítésű dohánytermékekre”[28] vagy az „elektronikus cigarettákra és utántöltő flakonokra”[29] vonatkozó különleges szabályokat tartalmaz. Általánosabban, amennyiben egyes termékekre különleges szabályok vonatkoznak, és ezáltal eltérnek az általános vagy ágazati rendszertől, az irányelv rendelkezései ezt kifejezetten kimondják.[30]

61. Emellett a megállapításaim jobban megfelelnek a keretegyezményben és a vonatkozó iránymutatásaiban meghatározott jogi keretnek is. A 2014/40 irányelv (7) preambulumbekezdésében foglaltak szerint a keretegyezmény kötelező az Unióra és tagállamaira nézve, ezért azt a 2014/40 irányelv által szabályozott kérdésekhez hasonló kérdésekre vonatkozó szabályok megállapításakor végre kell hajtani. Jóllehet igaz, hogy a keretegyezményre vonatkozó iránymutatásoknak nincs kötelező ereje, a keretegyezmény 7. és 9. cikke értelmében ezen iránymutatásoknak az a célja, hogy segítsék a szerződő feleket e megállapodás rendelkezéseinek alkalmazásában.[31] Ezért az uniós jogalkotó úgy döntött, hogy a 2014/40 irányelvben megfelelően figyelembe veszi őket.[32]

62. Bár a keretegyezményre vonatkozó iránymutatások több ponton is utalnak az új dohánytermék-kategóriákra,[33] nem javasolnak enyhébb bánásmódot ezekkel a termékekkel szemben a meglévő termékekhez képest, különösen az összetevőkre és a címkézésre vonatkozó intézkedések tekintetében.[34] Ugyanez vonatkozik a keretegyezményre is: az említett egyezmény egyetlen rendelkezése sem utal arra, hogy az említett termékek ideiglenesen mentesülhetnek az általános szabályok alól, amíg a piacra és a közegészségügyre gyakorolt hatásukat értékelik.[35]

[26] Lásd a jelen indítvány fenti 24. és 25. pontját.

[27] Lásd a jelen indítvány fenti 40. és 42. pontját.

[28] Lásd a 2014/40 irányelv (16) preambulumbekezdését.

[29] Lásd a 2014/40 irányelv (47) preambulumbekezdését.

[30] Lásd például a 2014/40 irányelv 6. cikkét, 16. cikkének (3) bekezdését és 30. cikkét.

[31] Lásd: 2016. május 4-i Philip Morris Brands és társai ítélet (C-547/14, EU:C:2016:325, 111. pont).

[32] Lásd a 2014/40 irányelv (15) és (24) preambulumbekezdését.

[33] Lásd a keretegyezményre vonatkozó iránymutatások 70., 78. és 85. oldalát.

[34] Lásd különösen a keretegyezményre vonatkozó iránymutatások 33–41., 61. és62. oldalát.

[35] Lásd különösen a keretegyezmény 9. és 11. cikkét.

63. Ennek megfelelően nem találok olyan összefüggésbeli elemet, ami ellentmondana annak a megállapításnak, hogy a Bizottság nagyon is dönthet úgy, hogy visszavonja a mentességeket néhány új dohánytermék-kategória tekintetében. Mindezek mellett az alapeljárás felperesei és az olasz kormány más összefüggésbeli elemekre is hivatkoznak, amelyek álláspontjukat alátámasztják. A továbbiakban ezekkel az érvekkel foglalkozom.

4. A 7. cikk (12) bekezdésének és a 11. cikk (6) bekezdésének rendszertani (és történeti) értelmezése – második rész

64. Az alapeljárás felperesei először is azzal érvelnek, hogy a 2014/40 irányelv 7. cikke (12) bekezdésének és 11. cikke (6) bekezdésének „tág" értelmezése, amely azokat az új dohánytermék-kategóriákra is alkalmazhatóvá teszi, nem egyeztethető össze az irányelv 19. cikkének (1) bekezdésében és 28. cikkében foglalt szabályokkal. Ezek a rendelkezések – az említett felek szerint – azt mutatják, hogy az uniós jogalkotó az új dohánytermék-kategóriákra vonatkozó különleges rendszert irányzott elő.

65. A 19. cikk (1) bekezdése létrehozza az új dohánytermék-kategóriáknak a nemzeti hatóságok előtt a forgalomba hozatal előtt történő bejelentésének rendszerét. A benyújtandó információknak tartalmazniuk kell többek között „az érintett új dohánytermék részletes leírását és egy használati útmutatót, valamint információkat kell szolgáltatni a termék összetevőiről és kibocsátásairól". Ugyanezen irányelv 28. cikke előírja, hogy a Bizottság „szükség szerint" jelentést készít az irányelv alkalmazásáról. Ebben a jelentésben a Bizottságnak többek között különös figyelmet kell fordítania „az új dohánytermék-kategóriákkal kapcsolatos piaci fejleményekre" és az „olyan piaci fejleményekre, amelyek a körülmények jelentős megváltozásának minősülnek". A jelentés alapján „a Bizottság szükség szerint javaslatot tesz [az] irányelv […] módosítására".

66. Kétségtelen, hogy e két rendelkezés első pillantásra úgy értelmezhető, hogy az új dohánytermék-kategóriák tekintetében az uniós jogalkotó a „kivárás" megközelítést választotta, és egy későbbi időpontra tartogatta a döntés meghozatalát arra vonatkozóan, hogy miként kell szabályozni ezeket a termékeket. [36]

67. Véleményem szerint azonban közelebbről megvizsgálva e rendelkezéseket másként kell értelmezni.

68. Először is, a „kiváráson" alapuló megközelítés összeegyeztethetetlennek tűnik a 2014/40 irányelv (35) preambulumbekezdésének és 19. cikke (4) bekezdésének – a fenti 57. pontban hivatkozott – egyértelmű megfogalmazásával, amely előírja, hogy e termékeknek meg kell felelniük az irányelv követelményeinek. Emellett, ha az irányelv 19. cikkéből eredő követelmények lennének az egyedüli releváns követelmények, ahogyan azt az alapeljárás felperesei állítják, akkor a 19. cikk (4) bekezdésének második mondata („az, hogy ennek az irányelvnek mely rendelkezései vonatkoznak az új dohánytermékekre attól függ, hogy az említett termékek a füst nélküli dohánytermékek, vagy a dohányzásra szánt dohánytermék meghatározása alá tartoznak-e") értelmét vesztené. Egyértelmű ugyanis, hogy a 19. cikk (1) és (2) bekezdésében előírt értesítési kötelezettség mindkét termékcsoportra vonatkozik. A 19. cikk (4) bekezdésében

[36] Lásd még a 2014/40 irányelv (34) preambulumbekezdését („fontos […], hogy az új dohánytermék-kategóriák tekintetében figyelemmel kövessük a fejleményeket") és (52) preambulumbekezdését („a jelentésnek információkat kell tartalmaznia a következőkre vonatkozóan: […] az új dohánytermék-kategóriák piacán bekövetkezett fejlemények [és] a körülmények jelentős változását előidéző piaci fejlemények").

szereplő, „ennek az irányelvnek mely rendelkezései vonatkoznak” kifejezés nem utalhat másra, mint az irányelv *anyagi jogi* rendelkezéseire, beleértve az összetevőkre és a címkézésre vonatkozó rendelkezéseket is.

69. Másodszor, az *előkészítő anyagok* nem arra utalnak, hogy a jogalkotó döntése az volt, hogy kétség esetén az új dohánytermék-kategóriákat előnyben részesítse, hanem éppen ellenkezőleg: az új dohánytermék-kategóriákra továbbra is teljes mértékben az irányelv *általános szabályainak* kell vonatkozniuk, amíg az egészségre és a fogyasztási szokásokra gyakorolt hatásukat tanulmányozzák. A jövőben adott esetben szigorúbb szabályokat is el lehet majd fogadni.

70. Ezt támasztja alá a Bizottság 2012-ben közzétett hatásvizsgálata. A Bizottság által az új dohánytermék-kategóriákra vonatkozóan előnyben részesített szabályozási lehetőség a következő volt: „Az új dohánytermék-kategóriák esetében értesítési kötelezettség kerül bevezetésre, […] és a Bizottság öt évvel [az új dohányirányelv] átültetését követően jelentést nyújt be e termékek esetében végbement piaci változásokról. A forgalomba hozott új dohánytermék-kategóriáknak tiszteletben kell tartaniuk a címkézési szabályokat (mindkét oldalon egészségügyi figyelmeztetés) és az összetevőkre vonatkozó szabályozást (jellegzetes ízesítésű dohánytermékek betiltása)”. Érdekes módon a hatásvizsgálatban értékelt szabályozási lehetőségek egyike sem támasztja alá az alapeljárás felperesei által felhozott érveket.[37]

71. Ezt a megközelítést (az értesítési eljárás és az általános szabályok alapértelmezett alkalmazásának együttes megléte) teljes mértékben tükrözi a Bizottság 2012-ben előterjesztett irányelvjavaslatát kísérő indokolás. A Bizottság a 3.6. szakaszban (amely az „Új kategóriájú dohánytermékek” címet viseli) azt írta:

„[A dohánytermékek új kategóriáinak] az egyenlő feltételek biztosítása érdekében be kell tartaniuk az irányelv követelményeit (pl. a címkézés és az összetevők tekintetében), az alkalmazandó szabályok pedig attól függnek, hogy az adott termék esetében végbemegy-e égési folyamat.

A javaslat *emellett* a dohánytermékek új kategóriái esetében értesítési kötelezettséget vezet be, a Bizottság pedig öt évvel az irányelv átültetési határidejét követően jelentést nyújt be az érintett termékek esetében végbement piaci változásokról. […]”[38]

72. Harmadszor, a fenti megállapításokat a meglévő ítélkezési gyakorlat megerősíti. A Philip Morris Brands és társai ítéletében a Bíróság megállapította, hogy a 2014/40 irányelvvel az uniós jogalkotó „úgy döntött, hogy *valamennyi* jellegzetes ízesítésű cigaretta és sodort *dohánytermék tekintetében egységes szabályokat* állapít meg”.[39] Ezt a Swedish Match ítélet[40] 32. pontja nem kérdőjelezi meg. Az alapeljárás felperesei azzal érvelnek, hogy a Bíróság ebben a pontban megállapította, hogy az új dohánytermék-kategóriák, mivel azok egészségre gyakorolt hatásait és fogyasztási szokásait még nem lehetett megállapítani, csak azért kerültek a 2014/40 irányelv hatálya alá, hogy az értesítési eljárás alá vonják azokat.

[37] A Bizottság szolgálatainak munkadokumentuma – Hatásvizsgálat – „A tagállamoknak a dohánytermékek és kapcsolódó termékek gyártására, kiszerelésére és értékesítésére vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közelítéséről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozó javaslat” kísérődokumentuma, SWD(2012) 452 végleges, 50–52., 74–76. és 117. oldal.

[38] Kiemelés tőlem.

[39] 2016. május 4-i ítélet (C-547/14, EU:C:2016:325, 108. pont). Kiemelés tőlem.

[40] 2018. november 22-i ítélet (C-151/17, EU:C:2018:938).

73. Nem értek egyet. Ezzel a ponttal a Bíróság azt kívánta hangsúlyozni, hogy a szájon át fogyasztott dohánytermékektől eltérően az új dohánytermék-kategóriák forgalmazása *nem tilos*, mivel azok közegészségre gyakorolt hatása és piaci dinamikája nem ismert. Ez világossá válik, ha az ítéletnek ezt a pontját a megfelelő szövegkörnyezetben értelmezzük. A Bíróság azt vizsgálta, hogy a 2014/40 irányelv megsérti-e az egyenlő bánásmód elvét azáltal, hogy a szájon át fogyasztott dohánytermékek forgalomba hozatalát tiltja, míg a többi dohánytermék, ideértve az új dohánytermék-kategóriákat is, forgalmazását megengedi. E tekintetben nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a végül a 2014/40 irányelv elfogadásához vezető folyamat során előirányzott szabályozási lehetőségek egyike az új dohánytermék-kategóriák értékesítésének teljes tilalma volt, ahogyan az már a szájon át fogyasztott dohánytermék esetében is történt. [41]

74. Negyedszer, a 214/40 irányelv 19. és 28. cikkének az alapeljárás felperesei által előterjesztett értelmezését nem támasztja alá e rendelkezések szövege és célja, amely rendelkezések alkalmazási köre tág, és amelyek nem kifejezetten a szóban forgó kötelezettségekre vonatkoznak.

75. A 2014/40 irányelv 19. cikkében és 28. cikke (2) bekezdésének b) pontjában meghatározott értesítési rendszer több célt is szolgál, többek között i. annak lehetővé tételét, hogy a tagállamok engedélyezzék e termékek forgalomba hozatalát (amennyiben rendelkeznek ilyen rendszerrel); [42] ii. annak meghatározását, hogy a 2014/40 irányelv mely rendelkezései alkalmazandók; [43] valamint iii. az irányelv esetleges módosításai tekintetében az uniós és a nemzeti hatóságok tájékoztatását a releváns piaci és tudományos fejleményekről. [44] A 2014/40 irányelv 19. cikke sem kifejezetten, sem hallgatólagosan nem kapcsolja össze a szóban forgó értesítést azzal, hogy az uniós jogalkotónak meg kell határoznia, hogy a szóban forgó kötelezettségeket a mentességek visszavonása révén alkalmazandóvá kell-e tenni.

76. Ami a 2014/40 irányelv 28. cikkét illeti, számomra teljesen nyilvánvalónak tűnik, hogy egy olyan jogszabály, amely közelíti a tagállamok dohánytermékek és kapcsolódó termékek gyártására, kiszerelésére és árusítására vonatkozó jogszabályait, idővel rendszeres felülvizsgálatra szorulhat, mivel a piac folyamatosan fejlődik (a meglévő termékek változhatnak, új termékek kerülnek forgalomba, a fogyasztók preferenciái változnak), és új tudományos tanulmányok válnak hozzáférhetővé. Ugyanilyen nyilvánvaló, hogy az uniós jogalkotó a jogi keretet – mind az általános elvek és fogalommeghatározások, mind a kötelezettségekre, mentességekre és a mentességek visszavonására vonatkozó konkrétabb szabályok tekintetében – módosítani kívánja annak érdekében, hogy e szabályokat többek között a 2014/40 irányelv elfogadását követően piacra került dohánytermékek sajátosságaihoz igazítsa.

77. Természetesen az *a maiori ad minus* (többről a kevesebbre) elvnek megfelelően [45] az uniós jogalkotó eközben olyan kérdésekben is dönthetne, amelyek tekintetében a Bizottságra ruházott hatáskört. Ennélfogva nem látom úgy, hogy a 2014/40 irányelv 28. cikkében szereplő, az új dohánytermék-kategóriákra és a körülmények esetleges megváltozására vonatkozó hivatkozásokkal ellentétes az említett irányelv 7. cikke (12) bekezdésének és 11. cikke (6) bekezdésének Írország, a francia kormány és a Bizottság által védett értelmezése.

[41] Lásd a Bizottság hatásvizsgálatát, 50–52. oldal.

[42] A 2014/40 irányelv 19. cikkének (3) bekezdése.

[43] A 2014/40 irányelv 19. cikkének (4) bekezdése.

[44] A 2014/40 irányelv 28. cikke (2) bekezdésének b) pontja.

[45] Lásd többek között: 2003. május 13-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-463/00, EU:C:2003:272, 41. pont).

78. Ötödször, a „kivárás” megközelítés nincs összhangban az elővigyázatosság elvével – amelyet különösen az Európai Unió Alapjogi Chartája 35. cikke, az EUMSZ 9. cikk, az EUMSZ 114. cikk (3) bekezdése és az EUMSZ 168. cikk (1) bekezdése tartalmaz –,[46] amely az állandó ítélkezési gyakorlat szerint akkor alkalmazandó, ha az uniós intézmények a belső piaci politika jogcímén az emberi egészség védelmére irányuló intézkedéseket fogadnak el.[47] A Bíróság következetesen megállapította, hogy amikor az emberi egészségre gyakorolt kockázat meglétét, illetve jelentőségét illető bizonytalanságok fennállnak, ezen elv alapján az uniós intézmények elfogadhatnak védelmi intézkedéseket, anélkül hogy várniuk kellene arra, hogy a kockázatok valódiságát és súlyosságát teljes körűen bizonyítsák.[48]

79. Végül is a 2014/40 irányelv által a szóban forgó kötelezettségek tekintetében felállított hármas rendszer (főszabály/mentesség/mentesség visszavonása) kissé egyoldalúnak tűnne, ha annak harmadik lábát bizonyos termékek tekintetében megszüntetnék. Erre a pontra az alábbi 6. szakaszban még visszatérek.

5. A 7. cikk (12) bekezdésének és a 11. cikk (6) bekezdésének rendszertani értelmezése – harmadik rész

80. Az alapeljárás felperesei emellett a 2014/40 irányelv 2. cikkének 28. pontjára hivatkoznak, amely szerint a „körülmények jelentős megváltozása” az értékesítési volumen vagy a 25 évesnél fiatalabb fogyasztói csoport körében a használat elterjedtségi szintjének bizonyos százalékos (10, illetve 5%-os) növekedését követeli meg. Az új dohánytermék-kategóriák – kérdezik e felek – nem teljesítik-e túl könnyen ezeket a küszöbértékeket, mivel e termékek a piacra lépésükkor valószínűleg csak minimális forgalmat bonyolítanak le? Lényegében arra mutatnak rá, hogy a piac bármely jelentős bővülésével könnyen elérhető a 10%-os értékesítési növekedési küszöbérték, és így kiválthatja a mentességek visszavonását.

81. Az alapeljárás felperesei által megfogalmazott kétségek bizonyos mértékig érthetőek. Nem gondolom azonban, hogy a 2014/40 irányelv 2. cikkének 28. pontjában meghatározott feltételek méltánytalanul büntetik az új dohánytermék-kategóriákat.

82. Mindenekelőtt fennáll egy viszonylag magas követelmény, amelyet valamely (meglévő vagy új) termékkategóriának kell teljesítenie ahhoz, hogy a körülményekben ilyen változás következzen be: a szóban forgó kategória kiskereskedelmi szintű értékesítési volumenének meg kell haladnia a dohánytermékek uniós szintű összértékesítésének 2,5%-át. Ha ez a 2,5%-os küszöbérték nem teljesül, akkor nem kerülhet sor a mentességek visszavonására, függetlenül az értékesítés növekedésének mértékétől vagy a fiatalok általi használat növekedésétől. Egy olyan piacon, amelyet 2020-ban hozzávetőleg 600 millió egységre[49] becsültek, a 2,5%-os küszöb – úgy gondolom – biztosítja, hogy csak az Európai Unióban jelentős jelenléttel rendelkező termékekre vonatkozzon a mentesség visszavonása.

[46] Lásd e tekintetben: 2016. május 4-i Pillbox 38 ítélet (C-477/14, EU:C:2016:324, 116. pont).

[47] Lásd többek között: 2019. október 1-jei Blaise és társai ítélet (C-616/17, EU:C:2019:800, 41. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[48] Lásd például: 2018. november 22-i Swedish Match ítélet (C-151/17, EU:C:2018:938, 38. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[49] A Bizottság jelentése a hevített dohánytermékek tekintetében a körülmények jelentős megváltozásának a 2014/40 irányelvvel összhangban történő megállapításáról (COM/2022/279 final, 4. o.).

83. Emellett a szóban forgó termékek értékesítésének vagy azoknak a fiatalok körében történő használata elterjedtségi szintjének növekedését legalább öt tagállamban kell kimutatni. Ez a követelmény elkerülhetetlenül azzal a következménnyel jár, hogy kizárja azokat a termékeket, amelyek jelenléte az EU piacán főként helyi vagy csak marginális.

84. Végül, de nem utolsósorban, a körülmények esetleges megváltozásának értékeléséhez használt értékesítési adatok azok, amelyeket maguk a gyártók és importőrök közölnek *évente*. Ez nemcsak az adatok minőségét biztosítja, hanem azt is, hogy az értékesítések szórványos vagy átmeneti növekedése ne válthassa ki a mentességek visszavonását, mivel az értékesítések növekedése csak az éves adatok összehasonlításával állapítható meg. Hasonlóképpen, ami a fiatalok körében történő használat elterjedtségi szintjét illeti, az irányelv előírja a Bizottság számára, hogy értékelését „az Eurobarométer 2012. májusi 385. számú különjelentésére vagy azzal egyenértékű, az elterjedtségre vonatkozó tanulmányokra” alapozza. Véleményem szerint az „egyenértékű” tanulmányok alatt olyan tanulmányok értendők, amelyek a pontosság és a részletesség tekintetében összehasonlíthatók az Eurobarometer 2012. májusi 385. számú különjelentésével: a nemzeti piacokon fennálló helyzet meglehetősen alapos vizsgálata. [50]

85. Ezért nem tartom meggyőzőnek a 2014/40 irányelv 2. cikkének 28. pontján alapuló, az alapeljárás felperesei által előadott érveket.

6. A 7. cikk (12) bekezdésének és a 11. cikk (6) bekezdésének teleológiai értelmezése

86. Másodszor, annak elfogadása, hogy a „főszabály/mentesség/mentesség visszavonása” hármas rendszere teljes mértékben alkalmazandó az új dohánytermék-kategóriákra, összhangban van a 2014/40 irányelv két fő célkitűzésével. [51]

87. Egyrészt erősíti a belső piacot, mivel egységesebb szabályokat eredményez az új dohánytermék-kategóriákra vonatkozóan. [52] Igaz, hogy e termékek szabályozása nagyrészt tagállami hatáskörbe tartozik. Mindazonáltal a visszavonásról szóló határozat hatása e tekintetben meglehetősen korlátozott: egyszerűen azt követeli meg, hogy meghatározott új dohánytermék-kategóriáknak be kell tartaniuk az összetevőkre és a címkézésre vonatkozó általános szabályokat. Ez semmiképpen sem teszi hatástalanná a tagállamok hatáskörét az említett termékek engedélyezésével kapcsolatban, ahogyan azt a PJ Carroll állítja.

88. Valójában a harmonizáció szintjének emeléséről szóló döntés e tekintetben összhangban áll a jogalkotó azon álláspontjával, hogy az összetevőkre és a címkézésre vonatkozó harmonizált megközelítés hiánya hatással van a belső piac zavartalan működésére, [53] és a nemzeti jogszabályok közötti eltérések a jövőben valószínűleg növekedni fognak. [54]

89. A fenti megközelítés összhangban áll a Bíróság ítélkezési gyakorlatával, amely szerint „bár az EUMSZ 114. cikkre mint jogalapra akkor lehet hivatkozni, ha a nemzeti szabályozások eltérő alakulásából adódó jövőbeni kereskedelmi akadályok megelőzése a cél, az ilyen akadályok keletkezésének valószínűnek kell lennie, és a kifogásolt intézkedésnek ezen akadályok

[50] Elérhető a Bizottság honlapján.

[51] Lásd többek között a 2014/40 irányelv (21) preambulumbekezdését és 1. cikkét.

[52] Lásd még a 2014/40 irányelv (4)–(6), (22) és (23) preambulumbekezdését.

[53] Lásd a 2014/40 irányelv (15) preambulumbekezdését.

[54] Lásd a 2014/40 irányelv (16) preambulumbekezdését.

megelőzésére kell irányulnia”.[55] Az ítélkezési gyakorlat a tekintetben is egyértelmű, hogy amint fennállnak az EUMSZ 114. cikkre mint jogalapra való hivatkozás feltételei, az uniós jogalkotó nem lehetne akadályoztatva abban, hogy e jogalapra hivatkozzon abból a tényből kifolyólag, hogy a közegészség védelme meghatározó a kiválasztandó cselekvés tekintetében.[56]

90. Ez mind az eredeti jogi aktusra, mind annak bármely későbbi módosítására igaz. Amint ugyanis a Bíróság megállapította, nem foszthatják meg az uniós jogalkotót azon lehetőségtől, hogy – a Szerződés által elismert általános érdekek védelmének biztosítására irányuló feladatára tekintettel – a tagállami jogszabályokat közelítő jogi aktust a körülmények változásához vagy az ismeretek fejlődéséhez igazítsa. Az uniós jogalkotó ilyen helyzetben csak akkor teljesítheti a Szerződés által elismert általános érdekek védelmének biztosítására irányuló feladatát, ha a releváns uniós szabályozást hozzáigazíthatja az ilyen változásokhoz vagy fejlődéshez.[57] Ennélfogva a PJ Carroll érvelése az EUMSZ 168. cikk (5) bekezdése szerinti potenciális problémára vonatkozóan – amely kizárja az emberi egészség védelme terén történő bármilyen harmonizációt – nyilvánvalóan megalapozatlan.

91. Másrészt a 2014/40 irányelv 7. cikke (12) bekezdésének és 11. cikke (6) bekezdésének általam javasolt értelmezése hatékonyabbá tenné az említett jogi aktust az egészségvédelem magas szintjének elérésében, mivel a fogyasztókat hatékonyabban védené az új dohánytermék-kategóriákból eredő kockázatokkal szemben.[58] Nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy ha az e termékekre vonatkozó mentességek visszavonását az uniós jogalkotónak tartanák fenn, akkor szükségszerűen jelentős idő telne el, amíg ezt végre lehetne hajtani. Az irányelv módosításának ugyanis a rendes jogalkotási eljárás keretében kellene történnie, és az irányelvben észszerű határidőt kellene meghatározni az átültetésre. Ezzel szemben a felhatalmazáson alapuló jogi aktus elfogadására irányuló bizottsági eljárás általában sokkal gyorsabb.

92. A fenti megfontolások még meggyőzőbbnek tűnnek, tekintettel arra, hogy az irányelv a fiatalokra összpontosít.[59] Az ízesítés tilalmának indoka például az, hogy megakadályozza az olyan termékek forgalmazását, amelyek különösen vonzóak lehetnek a fiatalok számára, és ennek megfelelően hozzájárulhatnak a dohányzásra való rászokáshoz.[60] Ebben az összefüggésben meglehetősen logikusnak tűnik, hogy az új dohánytermék-kategóriákra vonatkozó, e tilalom alóli mentesség gyorsan visszavonható, amennyiben egy új dohánytermék viszonylag rövid időn belül teret nyer. Nem abszurd az a gondolat, hogy az új dohánytermék-kategóriákat gyakran inkább a dohánytermékek vásárlói körének bővítése érdekében tervezik és forgalmazzák, mintsem hogy a meglévő vásárlókat arra késztessék, hogy az előnyben részesített termékükről átváltsanak.

93. Az alapeljárás felperesei hangsúlyozzák, hogy az „új dohánytermékek” kategóriája széles és heterogén, amely többek között a korlátozott mennyiségű dohányt tartalmazó termékeket is magában foglalja. Álláspontjuk szerint, mivel ezek a termékek kevésbé lehetnek veszélyesek az

[55] Lásd: 2019. december 3-i Cseh Köztársaság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-482/17, EU:C:2019:1035, 35. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[56] Lásd például: 2016. május 4-i Philip Morris Brands és társai ítélet (C-547/14, EU:C:2016:325, 60. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[57] Lásd: 2019. december 3-i Cseh Köztársaság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-482/17, EU:C:2019:1035, 38. és 39. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[58] Lásd a 2014/40 irányelv (18), (21), (36), (43), (54) és (59) preambulumbekezdését, valamint 1. cikkét.

[59] Lásd különösen a 2014/40 irányelv (8), (19), (21), (26), (27) és (47) preambulumbekezdését, valamint 1. cikkét.

[60] Lásd a 2014/40 irányelv (16) preambulumbekezdését, 19. cikke (1) bekezdésének c) pontját és 28. cikke (2) bekezdésének g) pontját. Lásd még ebben az értelemben: 2016. május 4-i Philip Morris Brands és társai ítélet (C-547/14, EU:C:2016:325, 114. és 173. pont).

emberi egészségre, és az emberi egészségre gyakorolt tényleges hatásuk terméktípusonként eltérő lehet, értelemszerűen az uniós jogalkotóra kell bízni annak eldöntését, hogy a szóban forgó mentességeket vissza kell-e vonni.

94. Úgy tűnik azonban, hogy e tekintetben az uniós jogalkotó már egyértelműen állást foglalt. Amint ugyanis arra fentebb emlékeztettem, a (34) preambulumbekezdés kimondja, hogy „[v]alamennyi dohánytermék képes halált, betegséget és fogyatékosságot okozni, és gyártásukat, forgalmazásukat és fogyasztásukat szabályozni kell. Lényeges, hogy ezt a preambulumbekezdést követi a (35) preambulumbekezdés, amely a következőképpen rendelkezik: „[a]z egyenlő feltételek biztosítása érdekében azon új dohánytermék-kategóriáknak, amelyeket ezen irányelv dohánytermékekként határoz meg, meg kell felelniük az ezen irányelvben előírt követelményeknek”.

95. Az uniós jogalkotó tehát úgy ítélte meg, hogy i. *valamennyi* dohánytermék veszélyes az emberi egészségre; és ii. az *egyenlő versenyfeltételek* biztosítása érdekében az új dohánytermék-kategóriáknak általában ugyanazokat a szabályokat kell követniük, mint a meglévő dohánytermékeknek.

7. Záró megállapítások

96. Végül, az észrevételeket benyújtó felek közül néhányan az uniós intézmények vagy egyes tagállamok által kiadott különböző dokumentumok egyes pontjaira hivatkoztak, amelyek állítólagosan alátámasztják érveiket.

97. Nem találtam egyik hivatkozást sem különösebben meggyőzőnek, bár összességében inkább az én álláspontomat látszanak alátámasztani.

98. Először is megjegyzem, hogy a Bizottság irányelvjavaslatát kísérő, a fenti 71. pontban már említett indokolás[61] tartalmaz néhány egyéb megfontolást, amelyek – különösen együttesen – megerősíteni látszanak a 7. cikk (12) bekezdésének és a 11. cikk (6) bekezdésének Írország, a francia kormány és a Bizottság által javasolt értelmezését. Különösen az említett dokumentum i. a szóban forgó kötelezettségek tekintetében látszólag a mentességeknek és azok visszavonásának azonos hatályt biztosít;[62] ii. jelzi, hogy a dohánytermékek új kategóriáinak be kell tartaniuk az irányelv követelményeit, és a címkézés és az összetevők tekintetében az alkalmazandó szabályok (csak) attól függnek, hogy az adott termék esetében végbemegy-e égési folyamat;[63] és iii. megállapítja, hogy a címkézés és az összetevők tekintetében „a tagállamok közötti különböző szabályozás következtében az ágazatnak a különböző piacokra eltérő termékskálát kell előállítania”, és ennek megfelelően „*csak* az uniós szintű, *harmonizált megközelítés* szüntetheti meg a nemzetközi dimenziójú kereskedelem akadályait és biztosíthatja a szétaprózottság elkerülését, miközben biztosítja az egészségvédelem összehasonlíthatóan magas szintjét”.[64]

99. Mindazonáltal, amennyiben az indokolás a javaslat szerkezetét és nyelvezetét tükrözi, annak hermeneutikai hozzáadott értékét nem szabad túlértékelni.

[61] COM(2012) 788 végleges.

[62] Lásd az indokolás 3.1. és 3.2. pontját.

[63] Az indokolás 3.6. pontja.

[64] Az indokolás 3.9.2. pontja. Kiemelés tőlem.

100. Az alapeljárás felperesei a maguk részéről a 2014/40 irányelvnek a dohánytermékek és kapcsolódó termékek gyártására, kiszerelésére és értékesítésére vonatkozó alkalmazásáról szóló 2021. évi bizottsági jelentést emelik ki.[65] Az említett jelentésben a Bizottság megállapította, hogy „*az új termékkategóriák meghatározása* tekintetében biztosított rugalmasság nélkül kihívást jelent a meglévő kategóriákra kidolgozott szabályok új dohánytermék-kategóriákra való alkalmazása, mivel azok nem feltétlenül felelnek meg az új termékek sajátos tulajdonságainak”.[66] E kijelentés fényében a felperesek azt állítják, hogy a Bizottság kifejezetten elismerte, hogy nincs hatásköre új termékkategóriák létrehozására.

101. A 2021. évi jelentés e pontja kétségtelenül kétértelmű. Kételkedem azonban abban, hogy az alapeljárás felperesei által adott értelmezése pontos lenne. Véleményem szerint a Bizottság által kifogásolt rugalmasság hiánya arra vonatkozik, hogy nem képes új kategóriákat (vagy alkategóriákat) létrehozni, amelyek tekintetében az irányelv anyagi jogi szabályainak alkalmazása megváltoztatható vagy módosítható. Értelmezésem szerint a Bizottság nyilatkozata nem érinti azt a (sokkal szűkebb körű) kérdést, hogy a 2014/40 irányelv 7. cikkének (12) bekezdése és 11. cikkének (6) bekezdése értelmében lehet-e új kategóriákat létrehozni. E jelentés más pontjai ugyanis arra utalnak, hogy a Bizottság lehetségesnek ítélte a mentességek visszavonását az új dohánytermék-kategóriák tekintetében, és kifejezetten utal a hevített dohánytermékekre.[67]

102. Mindenesetre nem gondolom, hogy az irányelv Bizottság általi, az említett jogi eszköz elfogadása után kifejtett értelmezése indokolatlanul nagy súlyt kaphat, amikor az uniós jog értelmezésének kérdése kerül a Bíróság elé.[68] Ugyanez értelemszerűen igaz azon három tagállam nyilatkozatára is, amelyek a komitológiai eljárás során azon véleményüknek adtak hangot, hogy a Bizottság a 2022/2100 felhatalmazáson alapuló irányelv elfogadásával túllépte az uniós jogalkotó általi határkör-átruházás kereteit.

103. Az alapeljárás felpereseinek a tárgyaláson feltett azon kérdésre adott válasza, hogy tudomásuk van-e olyan előkészítő dokumentumról, különösen a Parlament vagy a Tanács részéről, amely alátámasztja érveiket (például, amely szerint a Bizottság által javasoltaktól eltérően az új dohánytermék-kategóriákra különleges vagy legalábbis enyhébb szabályozást kell alkalmazni), lényegében nemleges.

104. Ráadásul nem győzött meg az olasz kormány azon érvelése, hogy a Bizottság egy új termékkategória létrehozásával, amely a dohányzásra szánt és a füst nélküli dohánytermékeket is magában foglalhatja, egy olyan „*tertium genus*” kategóriát hozott létre, amely nem illeszkedik a 2014/40 irányelv rendszerébe, mivel a dohánytermékneknek *szükségszerűen* vagy füst nélküli vagy dohányzásra szánt dohánytermékneknek kell lennie.

105. Amint a fenti 49. pontban említettem, maga az irányelv utal arra a lehetőségre, hogy meghatározott termékek két vagy több kategória fogalommeghatározása alá is tartozhatnak, és ebben az esetben a szigorúbb szabályokat kell alkalmazni. A 2014/40 irányelv egyetlen rendelkezése sem állapít meg olyan általános és feltétlen szabályt, amely szerint egy adott kategórián belül minden egyes terméknek ugyanazokat a szabályokat kell követnie. Nem látom továbbá azt az elvi indokot sem, hogy egy új termékkategória (a jelen esetben a hevített

[65] COM(2021) 249 final.

[66] 7. szakasz (kiemelés tőlem).

[67] Lásd különösen a jelentés 11. és 16. oldalát.

[68] Lásd e tekintetben: az Illumina és Grail kontra Bizottság egyesített ügyekre vonatkozó indítványom (C-611/22 P és C-625/22 P, EU:C:2024:264, 74., 77. és 78. pont).

dohánytermékek), amelyet csak a szóban forgó kötelezettségek céljából hoztak létre, miért ne tartalmazhatná mind a dohányzásra szánt dohánytermékeket, mind a füst nélküli dohánytermékeket.

106. Végül az uniós jogalkotó által a fő jogi aktusban megállapított általános szabályok megkerülése sem áll fenn, mivel – és ez számomra meglehetősen egyértelmű – a 2014/40 irányelv 9. és 10. cikke értelmében csak a dohányzásra szánt dohánytermékekre vonatkozó címkézési kötelezettségek nem vonatkoznak az olyan hevített dohánytermékekre, amelyek nem tartalmaznak égetési folyamatot.

107. A fentiekre tekintettel arra a következtetésre jutottam, hogy a Bizottság az új termékkategória (hevített dohánytermékek) létrehozásával és az e kategóriára vonatkozó mentességek visszavonásával nem lépte túl az uniós jogalkotó által a 2014/40 irányelv 7. cikkének (12) bekezdésében és 11. cikkének (6) bekezdésében ráruházott hatásköröket. Következésképpen az előterjesztett első kérdés vizsgálata nem tárt fel olyan tényezőt, amely érinthetné a 2022/2100 felhatalmazáson alapuló irányelv érvényességét.

B. A második kérdés

108. Második kérdésével az előterjesztő bíróság lényegében azt kérdezi a Bíróságtól, hogy érvénytelen-e a 2022/2100 felhatalmazáson alapuló irányelv azért, mert a Bizottság nem állapíthatta volna meg a körülményeknek a 2014/40/EU irányelv 2. cikke 28. pontjának, 7. cikke (12) bekezdésének, és/vagy 11. cikke (6) bekezdésének értelmében vett jelentős megváltozását a hevített dohánytermékek tekintetében, a termékegységek értékesítése alapján („szálanként”). Az alapeljárás felperesei úgy érvelnek, hogy a Bizottságnak ehelyett „súlyon” alapuló értékesítési volument kellett volna alkalmaznia, amely figyelembe veszi az érintett dohánytermék mennyiségét.

109. Nem értek egyet az alapeljárás felpereseivel.

110. A 2014/40 irányelv 2. cikkének 28. pontja a „körülmények jelentős megváltozásának” meghatározásakor az 5. cikk (6) bekezdésének megfelelően *továbbított értékesítési adatokon alapuló*, „valamely termékkategória *értékesítési volumenében* bekövetkezett […] növekedésre” utal.[69] Ez a rendelkezés tehát nem írja elő az értékesítési volumene meghatározásának módját, hanem csupán azokra az értékesítési adatokra utal, amelyeket a gyártóknak és az importőröknek a tagállamok részére jelenteniük kell. E tekintetben a 2014/40 irányelv 5. cikkének (6) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „a gyártók[nak] és az importőrök[nek] […] márkánkénti és típusonkénti és tagállami bontásban […] évente jelentést [kell tenniük] az értékesítési volumenről (*szálanként vagy kg-ban*) […].”[70]

111. A két lehetőségről (súlyonként és szálanként) a dohánytermékekre vonatkozó információk benyújtása és nyilvános hozzáférhetővé tétele céljából alkalmazandó formátum meghatározásáról szóló (EU) 2015/2186 bizottsági végrehajtási határozat is rendelkezik.[71] Az említett határozat 2. cikkének (1) bekezdése különösen azt írja elő a gyártók és az importőrök számára, hogy a határozat mellékletében megállapított formátumnak megfelelően nyújtsanak be információkat többek között az értékesítési mennyiségekre vonatkozóan. A melléklet 3. szakasza („A termék

[69] Kiemelés tőlem.

[70] Kiemelés tőlem.

[71] 2015. november 25-i határozat (HL 2015. L 312., 5. o.).

adatai és leírása – B rész”) tartalmazza a „Termék_értékesítési_volumen” tételt, amelynek szövege a következő: „A termék értékesítési volumenére vonatkozó információk tagállamok szerinti bontásban, *a termék darabszámában, illetve a vágott dohány esetében kilogrammban* megadva (évente szolgáltatandó)”. [72]

112. Úgy tudom, hogy az alapeljárás felperesei a korábbi években maguk jelentették a hevített dohánytermékek értékesítését szálanként – ahogyan ez az Európai Unióban forgalmazott dohánytermékek túlnyomó többségére is igaz. [73]

113. Az alkalmazandó rendelkezések sehol sem írják elő, hogy a Bizottságnak a darabszámot súlyadatokra kellene átváltania. E tekintetben – amint Írország rámutat – az is relevánsnak tűnik, hogy a 2014/40 irányelv 2. cikkének 28. pontja előírja a Bizottság számára annak ellenőrzését, hogy „az adott *termékkategória* kiskereskedelmi szintű értékesítési volumene [meghaladja-e] a *dohánytermékek* uniós *összértékesítésének* 2,5%-át”. Úgy tűnik tehát, hogy az uniós jogalkotó szerint a Bizottság által ebben az összefüggésben vizsgálandó kulcsfontosságú adatok az eladott termékek egységére vonatkozó adatok, és nem az e termékekben felhasznált dohány mennyiségére vonatkozó adatok.

114. Ez a megközelítés véleményem szerint összhangban van az irányelv egyik fő céljával: a fiatalok dohánytermék fogyasztásának csökkentésével, különösen azáltal, hogy elriasztják őket a dohányzásra való rászokástól. Nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy – amint azt fentebb említettem – az uniós jogalkotó úgy vélte, hogy a 2014/40 irányelv alkalmazásában dohánytermék minden olyan termék, amely „akár csak részben is […] dohányt tartalmaz”, és hogy „valamennyi dohánytermék képes halált, betegséget és fogyatékosságot okozni”. [74]

115. Ennek megfelelően arra a következtetésre jutottam, hogy a Bizottság nem követett el hibát, amikor a körülmények esetleges jelentős megváltozását a hevített dohánytermékek tekintetében az értékesített termékek egységei alapján értékelte. Következésképpen az előterjesztett második kérdés vizsgálata sem tárt fel olyan tényezőt, amely érinthetné a 2022/2100 felhatalmazáson alapuló irányelv érvényességét.

V. Végkövetkeztetés

116. A fentiek alapján a High Court (felsőbíróság, Írország) által előterjesztett kérdések vizsgálata nem tárt fel olyan tényezőt, amely érintené a 2014/40/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a hevített dohánytermékekre vonatkozó egyes mentességek visszavonása tekintetében történő módosításáról szóló, 2022. június 29-i (EU) 2022/2100 felhatalmazáson alapuló bizottsági irányelv érvényességét.

[72] Kiemelés tőlem.

[73] Úgy értelmezem, hogy alapvetően csak a cigarettadohányra, a pipadohányra és a rágódohányra vonatkozó értékesítési adatokat jelentik súly alapján.

[74] A 2014/40 irányelv 2. cikkének 4. pontja és (34) preambulumbekezdése.