JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2015. december 23.[1]

C-477/14. sz. ügy

Pillbox 38 (UK) Limited

(a High Court of Justice [England and Wales], Queen's Bench Division [Administrative Court] [Egyesült Királyság] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Jogszabályok közelítése — A 2014/40/EU irányelv 20. cikke — A dohánytermékek és kapcsolódó termékek gyártása, kiszerelése és értékesítése — Elektronikus cigaretta (»e-cigaretta«) — Az arányosság elve — A jogbiztonság elve — Az egyenlő bánásmód elve — A szubszidiaritás elve — Uniós alapvető jogok — A vállalkozás szabadsága és a tulajdonhoz való jog — Az Alapjogi Charta 16. és 17. cikke"

I – **Bevezetés**

1. Az Európai Unió jogalkotásának szinte egyetlen terméke sem vezetett annyira elkeseredett jogvitákhoz az évek során, mint a dohánytermékek és kapcsolódó termékek európai belső piaci gyártására, kiszerelésére és értékesítésére vonatkozó különböző irányelvek.[2]

2. Az e területen legutóbb elfogadott belső piaci harmonizációs intézkedés, a 2014/40/EU irányelv,[3] szintén nem képez kivételt ez alól. Az jelenleg három párhuzamos eljárásban foglalkoztatja a Bíróságot. Ennek körében mindazonáltal, még ha néhány részletében vitatott maradt is, már nem játszik annyira központi szerepet az EUMSZ 114. cikk (egykor EK 95. cikk, illetve az EGK-Szerződés 100a. cikke) arra való alkalmassága, hogy jogalapként szolgáljon, mint a korábbi években. Immár sokkal inkább más, mégpedig az arányosság és a szubszidiaritás elvével, valamint az uniós alapvető jogokkal kapcsolatos jogkérdések kerülnek az érdeklődés homlokterébe.

3. E súlyos gazdasági érdekekkel terhes és az uniós polgárok millióinak életére nap mint nap hatással lévő jogkérdések hátterében végeredményben egy igencsak alapvető probléma húzódik meg: mekkora mozgástérrel rendelkezik az uniós jogalkotó annak biztosításához, hogy a termékek Unió-szerte egységes feltételek mellett legyenek forgalomba hozhatók, anélkül, hogy ennek körében figyelmen kívül maradna az emberi egészségvédelem magas szintjének az elsődleges jogban kiemelt helyen rögzített alapvető célja (EUMSZ 9. cikk, az EUMSZ 114. cikk (3) bekezdése, az EUMSZ 168. cikk (1) bekezdése és az Európai Unió Alapjogi Chartája 35. cikkének második mondata)?

1 — Eredeti nyelv: német.

2 — Lásd ezzel kapcsolatban különösen: Németország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-376/98, EU:C:2000:544); British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741); Arnold André ítélet (C-434/02, EU:C:2004:800); Swedish Match ítélet (C-210/03, EU:C:2004:802); Németország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-380/03, EU:C:2006:772); Bizottság kontra Dánia ítélet (C-468/14, EU:C:2015:504).

3 — 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 (HL L 127., 1. o.; helyesbítés: HL 2015. L 150., 24. o.); a továbbiakban: 2014/40 irányelv vagy egyszerűen csak irányelv.

4. A Pillbox 38 (UK) Limited [4] vállalkozás által egy brit bíróság előtt indított keresetre visszavezethető jelen előzetes döntéshozatali eljárásban nem az irányelv egésze, hanem csak az elektronikus cigarettára („e-cigaretta”) vonatkozó új, az uniós jogalkotó által az irányelv 20. cikkében első alkalommal elfogadott szabályozás képezi a vizsgálat tárgyát. Az Európai Unió e szabályozással nemzetközi összehasonlításban is jelentős lépést tett azon kényes kérdés megoldása felé, hogy az elővigyázatosság elvére tekintettel hogyan előzhetők meg az alkalmasint az e-cigarettából mint újszerű és még viszonylag kevésbé ismert termékből eredő lehetséges egészségügyi veszélyek.

5. Egy – az ugyancsak a jelen ügyben Bíróságunkhoz fordult bíróság (ám annak egy másik eljáró bírája) által indított – másik előzetes döntéshozatali eljárás [5] tárgyát az irányelv több rendelkezése, és ennek körében különösen az EUMSZ 114. cikk jogalapként történő megjelölése, a szubszidiaritás elve, az arányosság és a jogbiztonság elve, az uniós alapvető jogokkal kapcsolatos kérdések, valamint az EUMSZ 290. és EUMSZ 291. cikkel kapcsolatban a jogalkotási és végrehajtási hatáskörök Bizottságra ruházása tekintetében felmerülő problémák képezik. Az ezenkívül a Lengyel Köztársaság által indított megsemmisítés iránti kereset tárgyában folyamatban lévő eljárás [6] tárgyát ezzel szemben kifejezetten a 2014/40 irányelvnek a mentolos cigaretták tilalmára vonatkozó rendelkezései képezik. E két ügyben is szintén ma ismertetem indítványomat.

II – **A 2014/40/EU irányelv vitatott rendelkezései**

6. A 2014/40 irányelv 20. cikkének címe „Elektronikus cigaretta”, és vonatkozó része a következőképpen szól:

„(1) A tagállamok biztosítják, hogy elektronikus cigaretták és utántöltő flakonok csak abban az esetben kerülhessenek forgalomba, ha megfelelnek ezen irányelvnek és minden egyéb vonatkozó uniós jogszabálynak.

Ez az irányelv nem alkalmazandó az olyan elektronikus cigarettákra és utántöltő flakonokra, amelyek a 2001/83/EK irányelv szerinti engedélyezési kötelezettség vagy a 93/42/EGK irányelv szerinti követelmények hatálya alá tartoznak.

(2) Az elektronikus cigaretták és utántöltő flakonok gyártói és importőrei kötelesek értesítést [helyesen: bejelentést] benyújtani a tagállamok illetékes hatóságainak minden olyan termékről, amelyet forgalomba kívánnak hozni. Az értesítést [helyesen: A bejelentést] elektronikus formában, hat hónappal a tervezett forgalomba hozatalt megelőzően kell benyújtani. Azon elektronikus cigaretták és utántöltő flakonok esetében, amelyek 2016. május 20-án már forgalomban voltak, az értesítés [helyesen: a bejelentés] benyújtására előírt határidő az attól az időponttól számított hat hónap. Minden olyan alkalommal, amikor a terméken jelentős változtatást hajtanak végre, új értesítést [helyesen: bejelentést] kell benyújtani.Az értesítésnek [helyesen: A bejelentésnek] – attól függően, hogy a termék elektronikus cigaretta vagy utántöltő flakon-e – tartalmaznia kell a következő információkat:

a) a gyártó, egy felelős természetes vagy jogi személy az Európai Unión belül, és adott esetben az Unióba való behozatalt végző importőr neve és elérhetősége;

b) a termék valamennyi összetevőjének, valamint a termék használata során keletkező kibocsátásoknak – és ezek mennyiségének – a felsorolása márkanevenként és típusonként;

4 — A továbbiakban: Pillbox.

5 — Philip Morris Brands és társai ügy (C-547/14).

6 — Lengyelország kontra Parlament és Tanács ügy (C-358/14).

c) toxikológiai adatok a termék összetevőiről és a – többek között hő hatására – keletkező kibocsátásokról, megemlítve különösen a belélegzés útján a fogyasztók egészségére gyakorolt hatásukat és figyelembe véve egyebek mellett esetleges függőséget okozó hatásukat;

d) információk a rendeltetésszerű, illetve az ésszerűen előrelátható körülmények között történő fogyasztás esetén érvényes nikotindózisról és nikotinfelvételről;

e) a termék alkotórészeinek leírása, ideértve adott esetben az elektronikus cigaretta, illetve az utántöltő flakon felbontásának és utántöltésének mechanizmusát;

f) a gyártási folyamat leírása – ezen belül kitérve arra, hogy az magában foglal-e sorozatgyártást is –, valamint nyilatkozat arról, hogy a gyártási eljárás biztosítja az e cikkben foglalt követelményeknek való megfelelést;

g) nyilatkozat arról, hogy a gyártó és az importőr teljes felelősséget vállal a termék minőségéért és biztonságosságáért annak forgalomba hozatala és rendeltetésszerű, illetve ésszerűen előrelátható körülmények között történő felhasználása esetére.

Ha a tagállamok hiányosnak ítélik a benyújtott információkat, jogosultak kérni azok kiegészítését.

A tagállamok a részükre benyújtott információk kézhezvételéért, tárolásáért, kezeléséért és elemzéséért a dohánytermékek gyártóinak és importőreinek arányos díjakat számíthatnak fel.

(3) A tagállamok biztosítják, hogy:

a) nikotintartalmú folyadékot kizárólag kifejezetten erre a célra szolgáló, legfeljebb 10 ml űrtartalmú utántöltő flakonokban, eldobható elektronikus cigarettákban vagy egyszer használatos patronokban hozzanak forgalomba, és a patronok vagy a tartályok űrtartalma ne haladja meg a 2 ml-t;

b) a nikotintartalmú folyadék legfeljebb 20 mg/ml nikotint tartalmazzon;

c) a nikotintartalmú folyadék ne tartalmazzon olyan adalékanyagokat, amelyek a 7. cikk (6) bekezdésében szerepelnek;

d) a nikotintartalmú folyadék előállítása során kizárólag magas tisztasági fokú összetevőket használjanak. A nikotintartalmú folyadék az e cikk (2) bekezdése második albekezdésének b) pontjában említett összetevőktől eltérő anyagokat csak nyomokban tartalmazzon, és csak abban az esetben, ha a nyomokban való előfordulás technikailag elkerülhetetlen a gyártás során;

e) a nikotin kivételével a nikotintartalmú folyadék kizárólag olyan összetevőkből álljon, amelyek – sem melegítés hatására, sem anélkül – nem veszélyesek az emberi egészségre;

f) az elektronikus cigaretták a nikotindózist rendes használati körülmények között egyenletesen adják le;

g) az elektronikus cigaretták és az utántöltő flakonok gyermekzárasak legyenek és ne legyenek manipulálhatók; legyenek védettek törés és szivárgás ellen, valamint olyan mechanizmussal működjenek, amely garantálja a szivárgásmentes utántöltést.

(4) A tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy:

a) az elektronikus cigaretták és az utántöltő flakonok csomagolási egységeihez mellékeljenek tájékoztatót, amely tartalmazza:

i. a termék használati és tárolási útmutatóját, ezenkívül felhívja a figyelmet arra, hogy a termék használata fiatalok és nemdohányzók számára nem ajánlott;

ii. az ellenjavallatokra vonatkozó tájékoztatást;

iii. konkrét kockázati csoportoknak szóló figyelmeztetéseket;

iv. a lehetséges káros hatásokra vonatkozó tájékoztatást;

v. a függőséget okozó tulajdonságokra és a toxicitásra vonatkozó tájékoztatást;

vi. a gyártó vagy az importőr, valamint egy Unión belüli természetes vagy jogi kapcsolattartó személy elérhetőségeit;

b) az elektronikus cigaretták és az utántöltő flakonok csomagolási egységei és gyűjtőcsomagjai:

i. tartalmazzanak jegyzéket a termékben található valamennyi összetevőről tömeg szerint csökkenő sorrendben, adják meg a termék dózisonkénti nikotintartalmát és a nikotinkibocsátást, a gyártási tétel számát, valamint szerepeljen rajtuk ajánlás, miszerint a termék gyermekektől elzárva tartandó;

ii. az e pont i. alpontjában foglaltakat nem érintve, ne tartalmazzanak a 13. cikkben említett elemeket vagy jellemzőket, a 13. cikk (1) bekezdésének a) és c) pontjában említett nikotintartalomra és ízesítésre vonatkozó információ kivételével; és

iii. szerepeljen rajtuk az alábbi egészségvédő figyelmeztetések egyike:

»Ez a termék nikotint tartalmaz, amely erős függőséget okozó anyag. Fogyasztása nemdohányzók számára nem ajánlott.«,

vagy

»Ez a termék nikotint tartalmaz, amely erős függőséget okozó anyag.«

A tagállamok határozzák meg, hogy a fenti figyelmeztetések közül melyiket kell alkalmazni;

c) az egészségvédő figyelmeztetéseknek meg kell felelniük a 12. cikk (2) bekezdésében foglalt előírásoknak.

(5) A tagállamok biztosítják, hogy:

a) tilos legyen a sajtóban és más nyomtatott kiadványokban minden olyan kereskedelmi közlemény információs társadalmi szolgáltatás keretében, amelynek célja, illetve közvetlen vagy közvetett hatása az elektronikus cigaretták és az utántöltő flakonok népszerűsítése, kivéve azokat a kiadványokat, amelyek kizárólag az elektronikus cigaretták és az utántöltő flakonok kereskedelmének szakmai képviselői részére szólnak, továbbá a harmadik országokban nyomtatott és kiadott kiadványokat, amennyiben azok alapvetően nem az uniós piacra készültek;

b) tilos legyen minden olyan, a rádióban elhangzó kereskedelmi közlemény, amelynek célja, illetve közvetlen vagy közvetett hatása az elektronikus cigaretták és az utántöltő flakonok népszerűsítése;

c) tilos legyen a rádiós műsorokhoz való bármilyen olyan nyilvános vagy magánjellegű hozzájárulás, amelynek célja, illetve közvetlen vagy közvetett hatása az elektronikus cigaretták és az utántöltő flakonok népszerűsítése;

d) tilos legyen a rendezvényekhez és tevékenységekhez, valamint az egyének részére nyújtott bármilyen olyan nyilvános vagy magánjellegű hozzájárulás, amelynek célja, illetve közvetlen vagy közvetett hatása az elektronikus cigaretták és az utántöltő flakonok népszerűsítése, amennyiben azok több tagállamot érintenek, illetve több tagállamban zajlanak, vagy más módon határokon átnyúló hatással bírnak;

e) tilosak legyenek a 2010/13/EU […] irányelv […] hatálya alá tartozó audiovizuális kereskedelmi közlemények az elektronikus cigaretták és az utántöltő flakonok tekintetében.

(6) Ezen irányelv 18. cikke vonatkozik az elektronikus cigaretták és az utántöltő flakonok határokon átnyúló távértékesítésére.

(7) A tagállamok kötelezik az elektronikus cigaretták és utántöltő flakonok gyártóit és importőreit, hogy az illetékes hatóságoknak évente nyújtsanak be:

i. átfogó adatokat a márkanevenkénti és terméktípusonkénti értékesítési volumenekről;

ii. tájékoztatást a különböző fogyasztói csoportoknak, köztük a fiataloknak, a nemdohányzóknak és az aktív dohányosok főbb típusainak preferenciáiról;

iii. a termékek értékesítési módjáról; és

iv. a fentiekkel kapcsolatban végzett esetleges piackutatások összefoglalóiról, mellékelve azok angol fordítását is.

A tagállamoknak figyelemmel kell kísérniük az elektronikus cigaretták és az utántöltő flakonok piacának alakulását, többek között az arra vonatkozó esetleges adatokat, hogy azok használata nikotinfüggőséghez vezethet vagy a hagyományos dohánytermékek fogyasztására indíthatja a fiatalokat és a nemdohányzókat.

[…]

(13) A Bizottság végrehajtási aktusok útján meghatározza a (2) bekezdés szerinti értesítés [helyesen: bejelentés] közös formátumát és a (3) bekezdés g) pontja szerinti utántöltési mechanizmus műszaki szabványait.

[…]”

III – **Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatali eljárás**

7. A Pillbox vállalkozás e-cigarettákat gyárt és forgalmaz „Totally Wicked” cégnév alatt. A Pillbox a 2014/40 irányelv 20. cikke egyesült királyságbeli átültetésének megakadályozására irányuló keresetet indított a High Court of Justice (England and Wales) – Queen’s Bench Division (Administrative Court) –, a kérdést előterjesztő bíróság, előtt a Secretary of State for Health[7] ellen.

7 — Az Egyesült Királyság egészségügyért felelős minisztere.

8. A Secretary of State azt az álláspontot képviseli az alapeljárásban, hogy az irányelv 20. cikke érvényes, ugyanakkor azonban úgy véli, hogy nem rendelkezik az e rendelkezés megvédéséhez szükséges információkkal.

9. E körülmények között a kérdést előterjesztő bíróság úgy határozott, hogy nem kéri a Secretary of State-től érdemi védekezés és bizonyítékok előterjesztését, hanem nyomban a Bírósághoz fordul az irányelv 20. cikkének érvényességére vonatkozó kérdésével. 2014. október 27-én érkezett, 2014. október 6-i végzésével az EUMSZ 267. cikk alapján a következő kérdést terjesztette a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra:

A 2014/40/EU irányelv érvénytelen-e, teljes terjedelmében vagy a releváns részre vonatkozóan, az alábbi okok valamelyike miatt:

– teljes terjedelmében vagy a releváns részében olyan kötelezettségeket állapít meg az elektronikus cigaretta gyártóira és/vagy kereskedőire, amelyek sértik a jogbiztonság elvével együtt alkalmazott arányosság elvét?

– ugyanazon vagy hasonló okokból ellentétes az egyenlőség elvével és/vagy jogellenesen torzítja a versenyt?

– ellentétes a szubszidiaritás elvével?

– sérti az elektronikus cigaretta gyártóinak és kereskedőinek az Alapjogi Charta 16. és/vagy 17. cikke szerinti jogait?

10. Ezen előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés megfogalmazásától eltekintve az előzetes döntéshozatalra utaló végzés a Pillbox által az irányelv 20. cikkével szemben az alapeljárásban felhozott jogi érvek összefoglalására szorítkozik „minden olyan személy tájékoztatása érdekében, aki, illetve amely állást kíván foglalni a [Pillbox] [irányelvvel] szembeni kifogásainak tartalmával kapcsolatban”. Mivel a kérdést előterjesztő bíróság „elfogadhatónak” tekinti a Pillbox kifogásait, szükségesnek véli a Bíróság előzetes döntéshozatalát.

11. Az előzetes döntéshozatali eljárás írásbeli szakaszában a Pillbox mellett az Egyesült Királyság, Spanyolország és Franciaország kormányai, valamint az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság terjesztettek elő észrevételeket. A 2015. október 1-jei tárgyaláson ugyanezek a felek képviseltették magukat.

IV – **Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatósága**

12. Mielőtt érdemben kezdenék foglalkozni az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéssel, indokolt röviden megvizsgálni a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságát. Egyrészt kérdéses, hogy megtámadható-e bíróság előtt és megvizsgálható-e külön az irányelv e-cigarettára vonatkozó rendelkezésének érvényessége. Másrészt meg kell vizsgálni, hogy azok a körülmények, amelyek között a jelen ügyben a Bírósághoz fordultak, összeegyeztethetők-e az EUMSZ 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatali eljárás szellemével és működésével.

A – *Az érvényesség kérdésének az irányelv egyetlen cikkére történő korlátozásáról*

13. A kérdést előterjesztő bíróság nem a 2014/40 irányelv egészének, hanem csak ezen irányelv egyetlen rendelkezésének, mégpedig 20. cikkének érvényességéről kérdezi Bíróságunkat.

14. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint valamely uniós jogi aktus részleges megsemmisítése csak abban az esetben lehetséges, ha a megsemmisíteni kért elemek elválaszthatók az aktus többi részétől (az úgynevezett elválaszthatóság követelménye).[8] Hiányzik ez az elválaszthatóság, ha a megtámadott jogi aktus részleges megsemmisítése folytán a jogi aktus lényeges tartalma megváltozna.[9] Ez az ítélkezési gyakorlat minden további nélkül alkalmazható valamely uniós jogi aktus érvényességének előzetes döntéshozatali eljárás útján történő megvizsgálására is.[10]

15. Az irányelv szóban forgó 20. cikke az e-cigarettára vonatkozó különös rendelkezéseket tartalmaz, amelyek a hagyományos dohánytermékekre vonatkozó rendelkezések mellett, azoktól függetlenül léteznek. Azokat csak az egyszerűség kedvéért vették fel a jelen ügyben vitatott irányelvbe, de ugyanígy külön irányelv is tartalmazhatná azokat. Bíróságunk előtt senki sem szolgáltatott bizonyítékot arra nézve, hogy az irányelv e-cigarettára és egyéb termékekre vonatkozó rendelkezéseinek – például jogalkotási módszertani vagy politikai okokból – osztaniuk kellene egymás sorsát. Még ha tehát a Bíróság a jelen eljárásban teljes egészében vagy részben érvénytelennek nyilvánítaná is az irányelv 20. cikkét, az irányelv többi rendelkezésének, különösen a hagyományos dohánytermékekre vonatkozóknak, akkor is fennmaradna a létjogosultsága, és nem változna meg alkalmazási körük.

16. E körülmények között abból kell kiindulni, hogy a 20. cikk a 2014/40 irányelv elválasztható részét képezi, és esetleges érvénytelennek nyilvánítása nem érintené ezen irányelv lényeges tartalmát.

B – *A Bírósághoz fordulás körülményeiről*

17. Részletesebb vizsgálatot igényel mindazonáltal, hogy azok a körülmények, amelyek között a jelen ügyben a Bírósághoz fordultak, elfogadhatatlanná tehetik-e az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet.

1. A Bíróságnak az irányelv átültetésére nyitva álló határidő lejárta előtti megkereséséről

18. Először is nem bír jelentőséggel, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet még az irányelv átültetésére nyitva álló határidő lejárta előtt terjesztették elő, és még az átültetésére szolgáló nemzeti jogi aktusok sem léptek hatályba.[11] Az Alapjogi Charta 47. cikkében is rögzített és az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdésében kifejezésre jutó hatékony jogvédelem elve ugyanis éppen azt követeli meg, hogy a jogalanyok anélkül kérhessék az őket érintő uniós jogi aktusok bírósági felülvizsgálatát, hogy kényszerítve éreznék magukat arra, hogy előtte jogot sértsenek.[12] E körülmények között főszabály szerint üdvözlendő az európai uniós irányelvek nemzeti jogba való átültetésének szakaszában igénybe vehető, a Bíróság elé történő esetleges előzetes döntéshozatalra utalással párosított bírósági felülvizsgálatnak („judicial review”) az Egyesült Királyság jogában fennálló és már többször igénybe vett lehetősége.

8 — Jamet kontra Bizottság ítélet (37/71, EU:C:1972:57, 11. pont); Bizottság kontra Verhuizingen Coppens ítélet (C-441/11 P, EU:C:2012:778, 38. pont); Bizottság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-427/12, EU:C:2014:170, 16. pont); Bizottság kontra Tanács ítélet (C-425/13, EU:C:2015:483, 94. pont).

9 — Franciaország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-244/03, EU:C:2005:299, 13. pont); Bizottság kontra Verhuizingen Coppens ítélet (C-441/11 P, EU:C:2012:778, 38. pont); Bizottság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-427/12, EU:C:2014:170, 16. pont); Bizottság kontra Tanács ítélet (C-425/13, EU:C:2015:483, 94. pont); ugyanebben az értelemben már a Franciaország és társai kontra Bizottság ítélet (C-68/94 és C-30/95, EU:C:1998:148, 257–259. pont).

10 — Lásd hasonlóképpen: Trstenjak főtanácsnok AJD Tuna ügyre vonatkozó indítványa (C-221/09, EU:C:2010:500, a 112. pont a 69. lábjegyzettel együtt). Lásd továbbá: Eurotunnel és társai ítélet (C-408/95, EU:C:1997:532); Intertanko és társai ítélet (C-308/06, EU:C:2008:312); Schecke és Eifert ítélet (C-92/09 és C-93/09, EU:C:2010:662); Association belge des Consommateurs Test-Achats és társai ítélet (C-236/09, EU:C:2011:100); AJD Tuna ítélet (C-221/09, EU:C:2011:153), amely ítéletekben a Bíróság nemzeti bíróságok előzetes döntéshozatal iránti kérelmei nyomán uniós jogi aktusok egyes rendelkezéseinek érvényességét illetően foglalt állást anélkül, hogy kifejezetten foglalkozott volna az említett elfogadhatósági problémával.

11 — British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 33. pont); Intertanko és társai ítélet (C-308/06, EU:C:2008:312, 33–35. pont).

12 — Lásd ebben az értelemben az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésével összefüggésben: Telefónica kontra Bizottság ítélet (C-274/12 P, EU:C:2013:852, 27. pont); T & L Sugars és Sidul Açúcares kontra Bizottság ítélet (C-456/13 P, EU:C:2015:284, 29. pont).

2. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés állítólagos hipotetikus jellegéről és az alapügy állítólagos fiktív jellegéről

19. Kevésbé meggyőző továbbá a Parlament, a Bizottság és Franciaország azon érve, hogy a Bíróság elé terjesztett kérdés tisztán hipotetikus jellegű, és egy tisztán fiktív alapügyön alapul.

20. A vizsgálat kiindulópontjának annak kell lennie, hogy az uniós jogra vonatkozó előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések releváns voltát vélelmezni kell. A Bíróság csak akkor utasíthatja el a nemzeti bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés megválaszolását, ha az uniós rendelkezés értelmezése vagy érvényességének értékelése nyilvánvalóan semmilyen összefüggésben nincs az alapügy tényállásával vagy tárgyával, ha a probléma hipotetikus jellegű, vagy ha nem állnak a Bíróság rendelkezésére azok a ténybeli vagy jogi elemek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az elé terjesztett kérdésekre hasznos választ adhasson.[13]

21. A Parlamenttel, a Bizottsággal és Franciaországgal egyet kell ugyan érteni abban, hogy az alapügy ténybeli hátterét fölöttébb szűkszavúan ismerteti az előzetes döntéshozatalra utaló végzés, és az különösen nem tartalmaz a Pillbox által forgalomba hozott e-cigaretták fajtájára vonatkozó részletes információkat. Megállapítható mindazonáltal, hogy a Pillbox „Totally Wicked” márkájú e-cigarettákat forgalmaz az európai belső piacon. Kétségtelen tehát, hogy a Pillbox termékei főszabály szerint az irányelv tárgyi hatálya alá tartoznak, és hogy a vállalkozás az irányelv egyesült királyságbeli átültetése után új jogi helyzettel kerül majd szembe. Nem lehet tehát szó *nyilvánvalóan* hipotetikus előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről.

22. A Parlament, a Bizottság és Franciaország álláspontjával ellentétben a jelen ügyben tisztán fiktív jogvitából sem lehet kiindulni.[14] Igaz ugyan, hogy az alperes Secretary of State még nem adott elő részletes védekezést az alapeljárásban. Kizárólag a nemzeti bíróság feladata azonban annak meghatározása, hogy az alapeljárás mely szakaszában terjeszt előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a Bíróság elé;[15] erre az alapügy felei közötti kontradiktórius eljárás *előtt* is sor kerülhet.[16]

23. Konkrétan a jelen ügyben szereplőhöz hasonló helyzetben ezen túlmenően a Bíróság megállapította, hogy már akkor is feltételezendő a felek közötti nézeteltérés – és ezért egy valódi jogvita –, ha az érintett tagállam hatóságai kinyilvánították a vitatott irányelv átültetésére irányuló szándékukat.[17] A jelen ügyben már az a tény ilyen szándék fennállására enged következtetni, hogy a Secretary of State az alapeljárásban kifejezetten leszögezte, hogy érvényesnek tekinti az irányelv 20. cikkét. E körülmények között az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés semmiképpen sem *nyilvánvalóan* fiktív jogvitán alapul.

3. A kérdést előterjesztő bíróság által az irányelv érvényességét illetően megfogalmazott saját kétségek lehetséges hiányáról

24. Egyértelműen nagyobb jelentőséggel bír viszont a Parlament, a Bizottság és Franciaország azon kifogása, hogy maga a kérdést előterjesztő bíróság nem vonta kétségbe az irányelv érvényességét, hanem előzetes döntéshozatal iránti kérelmében csak a Pillbox kifogásait ismertette a Bírósággal.

13 — Gauweiler és társai ítélet (C-62/14, EU:C:2015:400, 25. pont); lásd továbbá: British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 34. és 35. pont); Afton Chemical ítélet (C-343/09, EU:C:2010:419, 13. és 14. pont); Association Kokopelli ítélet (C-59/11, EU:C:2012:447, 28. és 29. pont); a relevancia vélelmezésével kapcsolatban lásd továbbá már: Beck és Bergdorf ítélet (C-355/97, EU:C:1999:391, 22. pont).

14 — Lásd e tekintetben különösen: Foglia kontra Novello ítélet (104/79, EU:C:1980:73).

15 — Irish Creamery Milk Suppliers Association és társai ítélet (36/80 és 71/80, EU:C:1981:62, 5. pont); AGM-COS.MET-ítélet (C-470/03, EU:C:2007:213, a 42. ponttal összefüggésben értelmezett 45. pont); Coleman-ítélet (C-303/06, EU:C:2008:415, 29. pont).

16 — Corsica Ferries ítélet (C-18/93, EU:C:1994:195, 12. pont), valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

17 — Afton Chemical ítélet (C-343/09, EU:C:2010:419, 15. pont); ugyanebben az értelemben a British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 36. pont).

25. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés valóban lényegében a Pillbox által az irányelv 20. cikkével szemben az alapeljárásban felhozott jogi érvek összefoglalására szorítkozik „minden olyan személy tájékoztatása érdekében, aki, illetve amely állást kíván foglalni a [Pillbox] [irányelvvel] szembeni kifogásainak tartalmával kapcsolatban”.

26. Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy a nemzeti bíróság nem elégedhet meg a jogalanyok kifogásainak a Bírósághoz való egyszerű továbbításával, hanem *magáévá kell tennie* az előzetes döntéshozatal céljából a Bíróság elé terjesztett kérdéseket.[18] Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint ugyanis az EUMSZ 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatali eljárás nem saját jogorvoslati lehetőséget jelent a felek számára valamely, a nemzeti bíróság előtt folyamatban lévő ügyben, hanem sokkal inkább a nemzeti bíróság és a Bíróság közötti együttműködésen és párbeszéden alapuló eljárásról van szó.[19]

27. Ennélfogva magának a nemzeti bíróságnak kell megítélnie, hogy valamely uniós jogi aktus érvényességére vonatkozóan előtte felmerült kérdés szükséges-e az alapügy eldöntéséhez.[20] Az, hogy valamely uniós jogi aktus érvényességét esetlegesen vitatják a nemzeti bíróság előtt, önmagában nem elégséges ok arra, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel kelljen a Bírósághoz fordulni.[21] A nemzeti bíróság ugyanis főszabály szerint köteles az uniós jogot – így a 2014/40 irányelvet is – érvényre juttatni.[22]

28. Másfelől, az előzetes döntéshozatali eljárás működéséhez elengedhetetlen együttműködés szelleme azt is megköveteli, hogy a nemzeti bíróság az előzetes döntéshozatalra utaló határozatában kifejtse azt, hogy miért tartja szükségesnek az utalást[23] (lásd a Bíróság eljárási szabályzata 94. cikkének c) pontját is).

29. E követelmények fényében a jelen ügyben a Bíróság elé került előzetes döntéshozatalra utaló végzés biztosan minden, csak nem példaértékű.

30. A nemzeti bíróság mindemellett azonban kifejezésre juttatta, hogy „elfogadhatónak” tekinti a Pillbox kifogásait, és ezért szükségesnek véli a Bíróság előzetes döntéshozatalát.

31. E kijelentések ugyan a legalsó határát képezik annak, amit a nemzeti bíróságnak közölnie kell az előzetes döntéshozatali eljárásban alkalmazandó elfogadhatósági követelmények kielégítéséhez. A Pillbox előzetes döntéshozatalra utaló végzésben ismertetett érveivel együtt azonban megfelelő alapot képeznek a Bíróság, valamint az alapokmány 23. cikke értelmében az eljárásban való részvételre jogosultak számára ahhoz, hogy állást foglaljanak a jelen ügyben felvetett jogi problémákkal kapcsolatban.

18 — Ebben az értelemben az Adiamix-végzés (C-368/12, EU:C:2013:257, 22. és 32. pont); lásd továbbá: IATA és ELFAA ítélet (C-344/04, EU:C:2006:10, 30. és 31. pont).

19 — SAT Fluggesellschaft ítélet (C-364/92, EU:C:1994:7, 9. pont); Cartesio-ítélet (C-210/06, EU:C:2008:723, 90. és 91. pont); Consiglio Nazionale dei Geologi ítélet (C-136/12, EU:C:2013:489, 28. pont).

20 — SMW Winzersekt ítélet (C-306/93, EU:C:1994:407, 15. pont); British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 34. pont); Afton Chemical ítélet (C-343/09, EU:C:2010:419, 13. és 14. pont); Association Kokopelli ítélet (C-59/11, EU:C:2012:447, 28. pont); Adiamix-végzés (C-368/12, EU:C:2013:257, 16. pont).

21 — IATA és ELFAA ítélet (C-344/04, EU:C:2006:10, 28. pont); Adiamix-végzés (C-368/12, EU:C:2013:257, 17. pont).

22 — Lásd ezzel kapcsolatban: 1/09 vélemény (EU:C:2011:123, 68. pont).

23 — IATA és ELFAA ítélet (C-344/04, EU:C:2006:10, 31. pont); Adiamix-végzés (C-368/12, EU:C:2013:257, 21., 22., 27. és 32. pont).

32. A hatékony jogvédelem elvének (az Alapjogi Charta 47. cikke) az uniós jogrendben betöltött jelentőségére tekintettel [24] nem támaszthatók túl szigorú követelmények az uniós jogi aktusok érvényességének vizsgálatára irányuló előzetes döntéshozatal iránti kérelmek elfogadhatóságával szemben. Ez még inkább így van a jelenlegihez hasonló olyan helyzetekben, amelyekben közvetlen kereshetőségi jog hiányában az előzetes döntéshozatali eljárás jelenti az érintett vállalkozások egyetlen lehetőségét arra, hogy uniós szinten bírósági felülvizsgálatot kérjenek, és az uniós bíróság elé terjesszék érveiket. [25]

33. Mindent egybevetve tehát az előzetes döntéshozatalra utaló végzés e tekintetben fennálló hiányosságai ellenére a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem még elfogadhatónak tekinthető.

V – **Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés érdemi értékelése**

34. Előzetes döntéshozatal iránti kérelmével a High Court of Justice a 2014/40 irányelv érvényességének négy különböző szempontból történő megvizsgálását kéri a Bíróságtól: az arányosság elvére, az egyenlő bánásmód és a szabad verseny elvére, valamint a szubszidiaritás elvére tekintettel és az Alapjogi Charta 16. és 17. cikke szerinti uniós alapvető jogok alapján. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem e részszempontjainak mindegyike a Pillbox által a High Court of Justice előtti alapeljárásban az irányelv átültetésével szemben felhozott kifogásokon alapul.

35. Célszerűnek tűnik az egyenlő bánásmód kérdéskörének vizsgálatával kezdeni, mert az hatással van az előzetes döntéshozatal iránti kérelem egyéb vonatkozásainak vizsgálatára.

A – *Az egyenlő bánásmód és a szabad verseny elve*

36. Először azt kell tisztázni, hogy összhangban van-e az irányelv 20. cikke az egyenlő bánásmód uniós jogi elvével. A Pillbox kifogása szerint a 20. cikk a hagyományos dohánytermékekre vonatkozóknál szigorúbb szabályok alá veti az e-cigarettát, jóllehet az e-cigaretta „sokkal biztonságosabb termék”. Ezen objektíven nem igazolható állítólagos eltérő bánásmód miatt a Pillbox véleménye szerint torzul verseny a piacon, ami sérti az EUMSZ 106., EUMSZ 116. és EUMSZ 119. cikkel, valamint az EU-Szerződéshez és az EUM-Szerződéshez csatolt 27. jegyzőkönyvvel összefüggésben értelmezett EUSZ 3. cikket.

37. A kérdést előterjesztő bíróság – akárcsak a Pillbox – szabad versennyel kapcsolatos fejtegetései az egyenlő bánásmód elvével kapcsolatos érvekhez képest nem bírnak önálló tartalommal, és különösen nem rendelkeznek külön indokolással. A következőkben ezért kizárólag az egyenlő bánásmód kérdéskörére helyezem a hangsúlyt, minek körében megállapításaim *mutatis mutandis* a szabad verseny elvére is vonatkoznak.

38. Az egyenlő bánásmód elve az uniós jog általános elve, amelyet az Alapjogi Charta 20. és 21. cikke rögzít. [26] Az nem értelmezhető és alkalmazható jogterületenként eltérően.

24 — Les Verts kontra Parlament ítélet (294/83, EU:C:1986:166, 23. pont); Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ítélet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 90. és 91. pont); Schrems-ítélet (C-362/14, EU:C:2015:650, 60. pont).

25 — Az előzetes döntéshozatali eljárás ilyen esetekben betöltött jelentőségével kapcsolatban lásd: Unión de Pequeños Agricultores kontra Tanács ítélet (C-50/00 P, EU:C:2002:462, 38–40. pont); Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ítélet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 92–96. pont); Telefónica kontra Bizottság ítélet (C-274/12 P, EU:C:2013:852, 27–29. pont); T & L Sugars és Sidul Açúcares kontra Bizottság ítélet (C-456/13 P, EU:C:2015:284, 29–31. pont).

26 — Akzo Nobel Chemicals és Akcros Chemicals kontra Bizottság ítélet (C-550/07 P, EU:C:2010:512, 54. pont); Sky Italia ítélet (C-234/12, EU:C:2013:496, 15. pont); ugyanebben az értelemben már: Ruckdeschel és társai ítélet (117/76 és 16/77, EU:C:1977:160, 7. pont).

39. Az állandó ítélkezési gyakorlatból következik, hogy az említett elv megköveteli, hogy hasonló helyzeteket ne kezeljenek eltérő módon, és hogy az eltérő helyzeteket ne kezeljék egyenlő módon, kivéve ha az ilyen bánásmód objektíven igazolható. [27]

40. Az irányelv 20. cikke teljesen vitathatatlanul több, az e-cigarettára vonatkozó különös rendelkezést tartalmaz, amely rendelkezések több ponton egyértelműen eltérnek a hagyományos dohánytermékekre vonatkozó rendelkezésektől.

41. A Pillbox álláspontjával ellentétben azonban ez az eltérő bánásmód nem hozza hátrányos helyzetbe az e-cigaretták gyártóit és importőreit. Éppen ellenkezőleg, az irányelv 20. cikke értelmében az e-cigaretta európai belső piacon történő forgalomba hozatalára vonatkozó követelmények – különösen a bejelentési rendszer [28] és a figyelmeztetések [29], de a jellegzetes ízesítés tilalmának hiánya is [30] – összességében *kevésbé szigorúak*, mint a hagyományos dohánytermékek gyártói és importőrei által tiszteletben tartandó követelmények, még ha az e-cigarettákra és utántöltő flakonjaikra vonatkozó rendelkezések némelyike szigorúbb is. [31]

42. Már csak ezért sem lehet szó az egyenlő bánásmód elvének az e-cigaretták gyártóit és importőreit hátrányos helyzetbe hozó megsértéséről. Erre helyesen mutattak rá az előzetes döntéshozatali eljárásban részt vevő uniós intézmények és néhány részt vevő tagállam.

43. Ettől eltekintve az egyenlő bánásmód elve megsértésének feltételezése különben is azt feltételezné, hogy a hivatkozott helyzetek többé-kevésbé hasonlóak valamennyi, az ezeket jellemző tényező fényében. [32]

44. E szempontból a két terméktípus valamennyi releváns körülményre tekintettel történő összehasonlítása az irányadó. Ennek körében azt is figyelembe kell venni, hogy a két termékfajta hasonló helyzetben van-e a szóban forgó szabályozások céljainak fényében, és azt is, hogy hasonlítanak-e egymáshoz objektív jellemzőikben.

45. Először is az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az eltérő helyzeteket jellemző tényezőket, és így e helyzetek hasonló jellegét főként a szóban forgó különbségtételt létrehozó uniós aktus tárgyának és céljának fényében kell meghatározni és értékelni. Ezen túlmenően tekintetbe kell venni azon szabályozási terület elveit és céljait, amely alá a szóban forgó aktus tartozik. [33]

46. A 2014/40 irányelv átfogó célkitűzése a hagyományos dohánytermékek és az e-cigaretták forgalmazhatóságának biztosítása az európai belső piacon az egészség védelme magas szintjének megőrzése mellett. [34]

27 — Arcelor Atlantique et Lorraine és társai ítélet (C-127/07, EU:C:2008:728, 23. pont); S. P. C. M. és társai ítélet (C-558/07, EU:C:2009:430, 74. pont); Akzo Nobel Chemicals és Akcros Chemicals kontra Bizottság ítélet (C-550/07 P, EU:C:2010:512, 55. pont); Sky Italia ítélet (C-234/12, EU:C:2013:496, 15. pont); valamint P és S ítélet (C-579/13, EU:C:2015:369, 41. pont).

28 — Lásd az irányelv 20. cikkének (2) bekezdését, valamint a jelen indítvány lenti 84. pontját.

29 — Lásd az irányelv 20. cikke (2) bekezdésének b) és c) pontját az irányelv hagyományos dohánytermékekre vonatkozó 8–10. cikkével összehasonlítva.

30 — Lásd ezzel kapcsolatban különösen az irányelv (47) preambulumbekezdését, amely leszögezi, hogy az irányelv nem harmonizálja az e-cigaretták és az utántöltő flakonok ízesítését, hanem ezt továbbra is a tagállamok szabályozhatják. Az irányelv 7. cikke ezzel szemben megtiltja a hagyományos dohánytermékek jellegzetes ízesítését.

31 — Lásd különösen a tájékoztatóra vonatkozó szabályozást az irányelv 20. cikke (4) bekezdésének a) pontjában (erről lásd a jelen indítvány lenti 113–119. pontját is).

32 — Arcelor Atlantique et Lorraine és társai ítélet (C-127/07, EU:C:2008:728, 23. pont).

33 — Arcelor Atlantique et Lorraine és társai ítélet (C-127/07, EU:C:2008:728, 25. és 26. pont); Association belge des Consommateurs Test-Achats és társai ítélet (C-236/09, EU:C:2011:100, 29. pont); Ziegler kontra Bizottság ítélet (C-439/11 P, EU:C:2013:513, 167. pont); Feakins-ítélet (C-335/13, EU:C:2014:2343, 51. pont).

34 — Lásd különösen az irányelv 1. cikkének végét, valamint (5), (6), (8) és (36) preambulumbekezdését.

47. Mindazonáltal önmagában az a körülmény, hogy az uniós jogalkotó mindkét terméktípus – a hagyományos dohánytermékek és az e-cigaretták – tekintetében ugyanazt az alapvető célt tűzi ki, még semmiképpen sem engedi azt feltételezni, hogy az irányelvvel elfogadott belső piaci harmonizációs intézkedéseknek is feltétlenül azonosaknak kell lenniük mindkét termékfajta tekintetében.

48. Figyelembe kell ugyanis venni, hogy a két terméktípus között – a köztük vitathatatlanul fennálló verseny ellenére – objektív különbségek fedezhetők fel,[35] amelyek igazolják, hogy a közös cél elérése érdekében teljesen eltérő rendelkezések kerüljenek az irányelvbe.

49. Az említett különbségek egyrészt a hagyományos dohánytermékek és az e-cigaretták fizikai jellemzőit, valamint fogyasztásuk módját érintik: egyfelől a dohány elégetése, másfelől egy (rendszerint nikotintartalmú és adott esetben ízesített) folyadék elektromos elpárologtatása. Másrészt és mindenekelőtt azonban abban mutatkoznak meg a két termékfajta közötti említett különbségek, hogy a hagyományos dohánytermékek jól ismertek a piacon, és nagymértékben feltárták az azokból eredő egészségi kockázatokat, az e-cigaretták ezzel szemben, legalábbis jelenleg, újszerűek és – a népesség széles körében – még viszonylag ismeretlenek is.

50. Mindezen különbségek arra engednek következtetni, hogy az e-cigaretták az irányelv elfogadásának időpontjában különleges helyzetben voltak[36], ami miatt nemcsak megengedett, hanem egyenesen szükséges volt, hogy az uniós jogalkotó néhány tekintetben a hagyományos dohánytermékektől eltérően kezelje azokat; az egyenlő bánásmód elvének megsértésére ezért nem lehet sikeresen hivatkozni.[37]

51. Ugyanez állapítható meg különösen akkor, ha az e-cigarettákat a Pillbox által említett egyéb élvezeti cikkekkel – például a kávéval vagy az alkohollal – hasonlítjuk össze. A fizikai jellemzők, a fogyasztás módja és a fogyasztói szokások tekintetében ugyanis még sokkal nagyobbak és nyilvánvalóbbak az említett termékek és az e-cigaretták közötti különbségek, mint az e-cigaretták és a hagyományos dohánytermékek közöttiek. Ezen túlmenően a koffein- és alkoholtartalmú italokhoz viszonyítva is igaz, hogy az e-cigaretta esetében – mint már említettem – újszerű és viszonylag ismeretlen termékről van szó, ami már önmagában igazolja a különleges bánásmódot.

52. Összességében tehát el kell utasítani azt a kifogást, hogy az irányelv 20. cikke sérti az egyenlő bánásmód és a szabad verseny elvét.

B – *Az arányosság elve és néhány azzal kapcsolatos jogállami megfontolás*

53. A High Court of Justice előzetes döntéshozatal iránti kérelme – akárcsak a felek észrevételei – az arányosság elvének szenteli a messze legnagyobb teret. A Pillbox egyik kifogása nyomán a kérdést előterjesztő bíróság az irányelv 20. cikkében foglalt, az e-cigarettára vonatkozó szabályozás különböző részszempontjainak arányosságáról kérdezi a Bíróságot. Az említett rendelkezés néhány része vonatkozásában marginálisan a jogbiztonság elve, különösen a meghatározottság elvének követelményei, valamint az indokolás állítólagos hiánya is szóba kerülnek.

35 — A szóban forgó különböző termékek objektív jellemzőinek, valamint használatának összehasonlítására vonatkozó követelménnyel kapcsolatban lásd: Rewe-Zentrale des Lebensmittel-Großhandels ítélet (45/75, EU:C:1976:22, 12. pont); John Walker ítélet (243/84, EU:C:1986:100, 11. pont); Arnold André ítélet (C-434/02, EU:C:2004:800, 69. pont); Swedish Match ítélet (C-210/03, EU:C:2004:802, 71. pont).

36 — A jelen ügy e tekintetben alapvetően eltér a Lengyelország kontra Parlament és Tanács ügytől (C-358/14; lásd: az említett ügyre vonatkozó mai indítványom, 50–57. pont), amelyben különböző típusú ízesített cigarettákat kell összehasonlítani egymással.

37 — Ugyanebben az értelemben az Arnold André ítélet (C-434/02, EU:C:2004:800, 64. és 69. pont) és a Swedish Match ítélet (C-210/03, EU:C:2004:802, 66. és 71. pont) a rágódohány és a hagyományos dohánytermékek közötti különbségek tekintetében.

1. Az arányosság elvével kapcsolatos általános megfontolások

54. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az arányosság elve az uniós jog egyik általános elve. Az megköveteli, hogy az uniós intézmények aktusai alkalmasak legyenek az érintett szabályozással kitűzött jogszerű célok megvalósítására, és ne menjenek túl az azok eléréséhez szükséges mértéken.[38] Így amennyiben több megfelelő intézkedés kínálkozik, a kevésbé kényszerítő intézkedéshez kell folyamodni, és az okozott hátrányok a tekintetbe vett célokhoz képest nem lehetnek aránytalanul nagyok.[39]

55. Az uniós jogi aktusok arányosságának bírósági felülvizsgálata során figyelembe kell venni, hogy amennyiben alapvető jogokba való beavatkozásról van szó, az uniós jogalkotó mérlegelési jogkörének terjedelme korlátozott lehet bizonyos körülményektől függően. E körülmények között szerepel többek között az érintett terület, a szóban forgó alapvető jog jellege, a beavatkozás jellege és súlyossága, valamint annak célja.[40]

56. A jelen ügyben a vállalkozás szabadságának alapvető joga (az Alapjogi Charta 16. cikke) érintett, amellyel kapcsolatban lentebb más összefüggésben még kifejtem álláspontomat.[41] Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a vállalkozás szabadsága széles körű közhatalmi beavatkozásoknak vethető alá, amelyek a gazdasági tevékenység gyakorlásának közérdekből való korlátozásait jelenthetik,[42] minek körében az uniós jogalkotót széles körű mérlegelési jogkör illeti meg azokon a területeken, amelyek politikai, gazdasági és szociálpolitikai döntéseket igényelnek, illetve amikor összetett értékelést és mérlegelést kell végezni.[43]

57. Vitathatatlan, hogy az uniós jogalkotó a 2014/40 irányelv elfogadásakor pont ilyen összetett gazdasági, szociálpolitikai és politikai kérdésekkel szembesült, és ezt egyébként az eljárás résztvevőinek egyike sem vonja komolyan kétségbe. Ennélfogva széles körű mérlegelési jogkört kell elismerni az uniós jogalkotó számára az irányelv alapjául szolgáló értékelések tekintetében, nem utolsósorban azon intézkedésekre tekintettel, amelyekkel a legjobban megvalósítható az emberi egészségvédelemnek az európai belső piacon biztosítandó magas szintje (EUMSZ 9. cikk, az EUMSZ 114. cikk (3) bekezdése, az EUMSZ 168. cikk (1) bekezdése és az Alapjogi Charta 35. cikkének második mondata). Ez azért is igaz, mert a jövőbeli piaci történésekre vonatkozó előrejelzések természetesen legfeljebb valószerűségük szempontjából vizsgálhatók.

58. E mérlegelési jogkör velejárója, hogy csak akkor feltételezhető az arányosság elvének az uniós jogalkotó általi megsértése, ha az érintett uniós jogi aktus *nyilvánvalóan aránytalan*, vagyis ha nyilvánvalóan alkalmatlan a kitűzött jogszerű célok megvalósítására, nyilvánvalóan túlmegy az azok eléréséhez szükséges mértéken, vagy pedig e célokhoz képest nyilvánvalóan aránytalanul nagy hátrányokkal jár.[44] Nincs azonban jelentősége annak, hogy a jogi aktussal elrendelt intézkedés-e az egyetlen elképzelhető intézkedés, sem annak, hogy az-e a legcélszerűbb intézkedés.

38 — Maizena és társai ítélet (137/85, EU:C:1987:493, 15. pont); Egyesült Királyság kontra Tanács ítélet (C-84/94, EU:C:1996:431, 57. pont); British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 122. pont); Digital Rights Ireland ítélet (C-293/12 és C-594/12, EU:C:2014:238, 46. pont); Gauweiler és társai ítélet (C-62/14, EU:C:2015:400, 67. pont).

39 — Schräder HS Kraftfutter ítélet (265/87, EU:C:1989:303, 21. pont); Jippes és társai ítélet (C-189/01, EU:C:2001:420, 81. pont); ERG és társai ítélet (C-379/08 és C-380/08, EU:C:2010:127, 86. pont); ugyanebben az értelemben továbbá: Gauweiler és társai ítélet (C-62/14, EU:C:2015:400, 91. pont).

40 — Digital Rights Ireland ítélet (C-293/12 és C-594/12, EU:C:2014:238, 47. pont).

41 — Lásd erről a jelen indítvány lenti 182–193. pontját.

42 — Sky Österreich ítélet (C-283/11, EU:C:2013:28, 46. pont).

43 — British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 123. pont); S. P. C. M. és társai ítélet (C-558/07, EU:C:2009:430, 42. pont); Vodafone és társai ítélet (C-58/08, EU:C:2010:321, 52. pont); Gauweiler és társai ítélet (C-62/14, EU:C:2015:400, 67. pont).

44 — Gauweiler és társai ítélet (C-62/14, EU:C:2015:400, 74., 81. és 91. pont); ugyanebben az értelemben már: Vodafone és társai ítélet (C-58/08, EU:C:2010:321, 52. pont); S. P. C. M. és társai ítélet (C-558/07, EU:C:2009:430, 42. pont); Afton Chemical ítélet (C-343/09, EU:C:2010:419, 46. pont).

59. Minderre tekintettel kell a következőkben elvégezni az irányelv 20. cikkében foglalt, az e-cigarettára vonatkozó szabályozás arányosságának bírósági felülvizsgálatát.

60. Mielőtt konkrétan az irányelv 20. cikke szerinti szabályozás előzetes döntéshozatal iránti kérelemben taglalt egyes részeivel kezdenék foglalkozni, a Pillbox kifogásaiból kiindulva néhány megjegyzést kell tenni az elővigyázatosság elvével és az uniós intézmények jogalkotási terveinek hatásvizsgálatával kapcsolatban.

a) Az elővigyázatosság elvéről

61. A Pillbox a Bíróság előtti eljárásban arra törekedett, hogy az e-cigarettát messzemenően veszélytelennek mutassa be, és kihangsúlyozza annak – nem utolsósorban az erős dohányosok számára a klasszikus dohánycigaretták fogyasztásának alternatívájaként jelentett – előnyeit a hagyományos dohánytermékekhez képest.

62. Az előzetes döntéshozatali eljárásban részt vevő uniós intézmények és tagállamok ezzel szemben nyomatékosan rámutattak az alkalmasint az e-cigarettából eredő egészségügyi veszélyekre, nem utolsósorban az e-cigaretta túl hosszú idejű és intenzív, illetve helytelen használata miatti nikotinmérgezés, valamint általánosságban a nikotinfüggőség veszélyére.[45] Az e-cigaretták véleményük szerint különösen megnyithatják az utat a nikotinfüggőség előtt (angolul: „gateway effect”). Mivel ezenkívül az e-cigaretta használata utánozza és hétköznapivá teszi a dohányzás műveletét (úgynevezett „normalizáló hatás”),[46] az e-cigaretta népszerűségének növekedésével összességében erősödhet a dohányzás társadalmi elfogadottsága. Végül tartani kell attól, hogy egyes fogyasztók e-cigarettát és klasszikus dohánycigarettát is használni fognak (angolul: „dual use”), ami megnehezítheti a megrögzött dohányosok nikotinfüggőségének felszámolását, és hozzájárulhat a nemdohányzók – köztük különösen a fiatalok és a fiatal felnőttek – rászokásához, és ezzel utat nyithat a nikotinfüggőség előtt.

63. Mindkét oldal tudományos tanulmányokra alapozza téziseit. Mindkét oldal elismeri azonban azt is, hogy az e-cigaretta tekintetében további kutatásokra van szükség ahhoz, hogy megbízhatóbb alapok álljanak rendelkezésre ezen újszerű termék értékelése és az emberi egészségre nézve alkalmasint abból eredő veszélyek tekintetében.

64. Bárhogy legyen is: végső soron egyáltalán nem az bír jelentőséggel a 2014/40 irányelv jogszerűségének és különösen az annak 20. cikkében foglalt, az e-cigarettára vonatkozó rendelkezések arányosságának értékelése szempontjából, hogy a tudomány mai állása szerint elég alaposan alátámaszthatók-e az uniós jogalkotó által hivatkozott – számomra igen logikusnak tűnő – egészségügyi kockázatok.

65. Az uniós jogalkotónak ugyanis az irányelv elfogadásakor tekintettel kellett lennie az elővigyázatosság elvére.[47] Éppen ha lehetetlennek bizonyul pontosan meghatározni az állítólagos kockázat meglétét vagy terjedelmét a lefolytatott tanulmányok elégtelen, nem meggyőző vagy pontatlan jellege miatt, de a közegészséget ténylegesen fenyegető károsodás valószínűsége fennáll abban az esetben, ha a kockázat bekövetkezik, akkor az elővigyázatosság elve igazolja a korlátozó intézkedések elfogadását, feltéve hogy ezen intézkedések nem vezetnek hátrányos megkülönböztetéshez, és objektívek.[48]

45 — A Bíróság elismeri, hogy a nikotin függőséghez vezet, és mérgező hatása nem vonható kétségbe (Arnold André ítélet, C-434/02, EU:C:2004:800, 50. pont; Swedish Match ítélet, C-210/03, EU:C:2004:802, 52. pont).

46 — A Pillbox is említi a dohányzás viselkedési összetevőjét (az eljárás nyelvén: „behavioural aspects of smoking”) az észrevételeiben.

47 — Lásd ebben az értelemben: Alliance for Natural Health és társai ítélet (C-154/04 és C-155/04, EU:C:2005:449, 68. pont), amelyben a Bíróság hangsúlyozza, hogy az uniós jogalkotónak „a belső piaccal kapcsolatos politikáján belül az emberi egészség védelmét szolgáló intézkedések meghozatala során tekintettel kellett lennie az elővigyázatosság elvére”.

48 — Egyesült Királyság kontra Bizottság ítélet (C-180/96, EU:C:1998:192, 99. pont); Bizottság kontra Dánia ítélet (C-192/01, EU:C:2003:492, 52. és 53. pont); Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-333/08, EU:C:2010:44, 93. pont); Afton Chemical ítélet (C-343/09, EU:C:2010:419, 60–62. pont); Acino kontra Bizottság ítélet (C-269/13 P, EU:C:2014:255, 57. pont).

66. Az Egészségügyi Világszervezet (WHO) keretében kidolgozott ajánlások,[49] amelyek az e-cigarettára vonatkozó korlátozó intézkedések globális elfogadására hívnak fel, szintén nem tekinthetők másnak, mint az elővigyázatosság elve kifejeződésének.

67. E körülmények között az elővigyázatosság elvével összhangban nagyon jól védhető, sőt alkalmasint szükséges volt megszorító rendelkezéseket illeszteni az irányelvbe az e-cigarettára vonatkozóan, annál is inkább, mivel az elsődleges jogi előírások szerint az emberi egészségvédelem *magas* szintjére kellett törekedni (EUMSZ 9. cikk, az EUMSZ 114. cikk (3) bekezdése, az EUMSZ 168. cikk (1) bekezdése és az Alapjogi Charta 35. cikkének második mondata).

b) A hatásvizsgálat állítólagos hiányáról

68. A Pillbox ezenkívül azt is kifogásolja, hogy az irányelv 20. cikkének az uniós jogalkotó által elfogadott szövege sohasem képezte hatásvizsgálat tárgyát.

69. Helytálló, hogy a Bizottság egy másik, szigorúbb szabályozási modellből indult ki irányelvjavaslatában az e-cigaretta tekintetében: amellett foglalt állást, hogy az e-cigarettát lényegében orvostechnikai eszközként kell kezelni.[50]

70. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a végül a jogalkotási eljárás végén elfogadott, az e-cigarettára vonatkozó kevésbé szigorú szabályozás, ahogyan azt jelenleg az irányelv 20. cikke tartalmazza, mintegy „légüres térben” és bármiféle hatásvizsgálat nélkül keletkezett volna.

71. Éppen ellenkezőleg, a bizonyítékok, amelyekre a Bizottság a hatásvizsgálatában[51] támaszkodott – még ha azok nem kötötték is az uniós jogalkotót[52] – hasznos kiindulási alapot képeztek az irányelv 20. cikkében elfogadott, kevésbé szigorú szabályozáshoz.[53] Ettől eltekintve elismert, hogy a Parlament és a Tanács további információforrásokat is igénybe vehet a jogalkotási eljárásban.[54] A jelen ügyben nem vitatott, hogy a hatáskörrel rendelkező intézmények további információkat szereztek be az e-cigaretta problémakörével kapcsolatban a folyamatban lévő jogalkotási eljárás során, különösen hogy a Bizottság további konzultációkat folytatott az érdekelt körökkel ezzel kapcsolatban, és a Parlament a maga részéről saját konzultációkat folytatott le.[55]

72. Ha a jogalkotó uniós intézmények arra lennének korlátozva, hogy csak olyan rendelkezéseket fogadjanak el, amelyek bizottsági hatásvizsgálat konkrét tárgyát képezték, akkor jelentős mértékben korlátozódna a Parlament és a Tanács mérlegelési jogköre, és a jogalkotási eljárás nagy mértékben értelmét veszítené.[56]

49 — Lásd: a WHO Dohányzás-ellenőrzési Keretegyezménye részes felei konferenciájának a részes felek 2014. október 18-án, Moszkvában tartott hatodik ülésének alkalmával elfogadott határozata, FCTC/COP/6(9). E határozat címe „Electronic nicotine delivery systems and electronic non-nicotine delivery systems” (rövidítve: ENDS, illetve ENNDS), és vonatkozó része a következőképpen szól: „The Conference of the Parties […] INVITES Parties to consider prohibiting or regulating ENDS/ENNDS, including as tobacco products, medicinal products, consumer products, or other categories, as appropriate, taking into account a high level of protection for human health” (lásd különösen a határozat 3. pontját).

50 — Lásd: 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, 2012. december 19-én előterjesztett COM(2012) 788 végleges bizottsági javaslat 18. cikke.

51 — A Bizottság szolgálatai által 2012. december 19-én előterjesztett „Impact Assessment”, SWD (2012) 452 végleges dokumentum, különösen annak 1. része, 77. és azt követő oldalak.

52 — Afton Chemical ítélet (C-343/09, EU:C:2010:419, 57. pont).

53 — Olykor a Bíróság is figyelmet szentel ilyen bizottsági hatásvizsgálatoknak az uniós jogi aktusok érvényességének vizsgálatakor (lásd például: Vodafone és társai ítélet, C-58/08, EU:C:2010:321, 55. és 65. pont).

54 — Ebben az értelemben az Afton Chemical ítélet (C-343/09, EU:C:2010:419, 39. és 40. pont).

55 — A Parlament által lefolytatott esetleges konzultációk vagy „munkaértekezletek” figyelembevételével kapcsolatban lásd például: Afton Chemical ítélet (C-343/09, EU:C:2010:419, 35. és 36. pont).

56 — Hasonlóképpen már – még ha más összefüggésben is – az Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványom (C-398/13 P, EU:C:2015:190, 31. pont).

2. Az irányelv 20. cikke egyes részeinek arányosságáról és meghatározottságáról

73. Az arányosság elvével kapcsolatos, közvetlenül ezt megelőző általános megfontolásoktól eltekintve az előzetes döntéshozatal iránti kérelem, a Pillbox alapeljárásban felhozott kifogásaiból kiindulva, néhány részletkérdést vet fel az irányelv 20. cikke egyes részeinek arányosságával és meghatározottságával kapcsolatban. A következőkben ezekkel foglalkozom.

74. Előre jelzem, hogy az irányelv 20. cikkében foglalt szabályozást – az Európai Parlament álláspontjával összhangban – viszonylag mérsékeltnek vélem, mégpedig nemcsak a hagyományos dohánytermékekre az európai belső piacon alkalmazandó rendelkezésekhez képest, hanem nemzetközi összehasonlításban is. [57]

a) A bejelentési kötelezettség (az irányelv 20. cikkének (2) bekezdése)

75. A Pillbox először az uniós jogalkotó által az e-cigaretta tekintetében állítólagosan bevezetett „engedélyezési rendszert” kifogásolja. [58]

76. Amint az azonban már az irányelv 20. cikkének (2) bekezdésére vetett rövid pillantásból kiderül, e kifogás a vitatott rendelkezés alapvetően téves értelmezésén alapul. Az uniós jogalkotó az említett rendelkezéssel valójában nem *engedélyezési rendszert*, hanem sokkal inkább csak *bejelenítési rendszert* vezetett be az e-cigaretta tekintetében, hathónapos várakozási kötelezettséggel párosítva azt. Ezt egyébként az eljárás összes többi résztvevőjének észrevételei is alátámasztják.

77. A Pillbox által a tárgyaláson kifejtettektől eltérően a bejelentési rendszer *de facto* sem működik engedélyezési rendszerként a hathónapos várakozási kötelezettséggel együtt. Az e-cigaretták hat hónap elteltével sokkal inkább forgalomba hozhatók, amennyiben az illetékes hatóság nem lép közbe e határidő alatt. Egy engedélyezési rendszer ezzel szemben egyértelműen nagyobb terhet róna a gyártókra és az importőrökre, és többek között arra kötelezné őket, hogy minden egyes esetben várják meg az illetékes hatóság pozitív döntését.

i) A bejelentési rendszer arányosságáról

78. Mint már említettem, az e-cigaretta esetében újszerű és – legalábbis a népesség széles köre számára – még viszonylag kevésbé ismerős termékről van szó, amelynek ezen túlmenően gyorsan fejlődő piaca van. [59]

79. A jogalkotási eljárásban rendelkezésre álló adatok és tudományos bizonyítékok alapján nem volt nyilvánvalóan téves vagy ésszerűtlen az uniós jogalkotó azon feltevése, hogy az e-cigaretta alkalmasint veszélyt jelent az emberi egészségre, és hogy e termék – mindenekelőtt a fiatalok és a fiatal felnőttek esetében – megnyithatja az utat a nikotinfüggőség, és végső soron a hagyományos dohányfogyasztás előtt. [60]

57 — Egy 2014-ben a WHO Dohányzás-ellenőrzési Keretegyezménye részes felei konferenciájának benyújtott jelentés szerint a nikotintartalmú e-cigaretták forgalmazása teljesen tiltott volt 13 államban azon 59 állam közül, amely szabályozta ezt a kérdést (Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control, „Electronic Nicotine Delivery Systems”, Report by WHO, 2014. július 21., FCTC/COP/6/10. [2014], 31. pont).

58 — A Pillbox észrevételei értelmében szó szerint: „The EU legislature has adopted a disproportionate approach by putting in place an authorisation scheme for electronic cigarettes.”

59 — Ez utóbbi szempontot az irányelv (46) preambulumbekezdésének első mondata is kiemeli.

60 — Lásd ezzel kapcsolatban az irányelv (43) preambulumbekezdését.

80. E körülmények között nyilvánvalónak tűnik számomra, hogy az illetékes hatóságoknak jogszerű érdekük fűződik az e-cigaretták felügyeletéhez, különösen ha az elővigyázatosság elvét is számításba vesszük. [61]

81. Az irányelv 20. cikkének (2) bekezdésében előírthoz hasonló bejelentési rendszer kétségtelenül alkalmas arra, hogy megkönnyítse a tagállamok számára az e-cigarettával kapcsolatos felügyeleti és ellenőrzési feladataik ellátását.

82. A vállalkozás szabadságába (az Alapjogi Charta 16. cikke) történő lehetséges állami beavatkozások között ez a bejelentési rendszer viszonylag enyhe intézkedést jelent, amely mindenekelőtt egyértelműen kevésbé korlátozó, mint például egy klasszikus engedélyezési rendszer.

83. Ezzel szemben az e-cigarettára vonatkozó termékelőírások uniós jogalkotó általi megállapítása – az irányelv 20. cikkének (3) bekezdésében egyébként is szereplő előírásokon túlmenően –, amit a Pillbox vetett fel az előzetes döntéshozatali eljárásban, nem tekinthető komolyan az irányelv 20. cikkének (2) bekezdésével bevezetett bejelentési kötelezettség enyhébb alternatívájának. A termékelőírások megállapítása ugyanis egyrészt egyértelműen súlyosabb beavatkozást jelent a vállalkozás szabadságába, mint a valamely termékről benyújtandó bejelentés kötelezettsége. Másrészt az említett előírások megállapításának az érintett termékre vonatkozó kellően megbízható adatokon és bizonyítékokon kell alapulnia. Az e-cigaretta viszonylagos újszerűségére és ismeretlenségére tekintettel azonban az uniós jogalkotó ésszerűen indulhatott ki abból, hogy mai állás szerint még nem áll rendelkezésre elegendő ilyen adat és bizonyíték. Csak a bejelentési rendszer útján lehet hozzájutni azokhoz apránként.

84. A Pillbox azon érvét is el kell utasítani, hogy az irányelv 20. cikkének (2) bekezdése szerinti, az e-cigarettára vonatkozó bejelentési rendszer szigorúbb, mint a hagyományos dohánytermékekre vonatkozó, az irányelv 5. és 6. cikkében foglalt szabályozás. Ellenkezőleg, mint azt az előzetes döntéshozatali eljárásban részt vevő uniós intézmények helyesen hangsúlyozták, az e-cigarettára vonatkozó bejelentési követelmények – nem utolsósorban az adalékanyagok tekintetében – *szűkebb körűek* a hagyományos dohánytermékekre vonatkozó jelentéstételi követelményeknél. [62]

85. Sokkal kifejezőbb egyébként az irányelv 20. cikkének (2) bekezdése által az e-cigaretta tekintetében bevezetett bejelentési rendszer összehasonlítása az irányelv 19. cikke szerinti, az új dohánytermékekre vonatkozó bejelentési kötelezettséggel. E két szabályozás minden lényeges pontban megegyezik egymással. Az uniós jogalkotó tehát összességében koherens szabályozást alkotott az újszerű és kevésbé ismert termékekre vonatkozóan, legyen szó akár dohánytermékekről, akár e-cigarettáról.

86. Nem nyilvánvaló továbbá, hogy az e-cigaretták kategóriájába tartozó új termékekről benyújtandó bejelenítés kötelezettsége önmagában mennyiben gátolhatná az innovációt, mint azt a Pillbox állítja. Ellenkezőleg, e bejelentési rendszer elősegítheti az innovációt, mivel arra ösztönzi az érintett vállalkozásokat, hogy felelősségteljesen viselkedjenek a piacon, és csak olyan termékeket hozzanak forgalomba, amelyekről elegendő ismeret áll rendelkezésre a megfelelő – adott esetben a hatósági ellenőrzés próbáját kiálló – minőségi és biztonsági színvonal biztosításához. Erre nem utolsósorban a Bizottság is helyesen mutatott rá az előzetes döntéshozatali eljárásban. Hozzáteszem, hogy az esetleges hatósági ellenőrzés további lehetőséget biztosít az e-cigaretták gyártóinak és importőreinek arra, hogy meggyőződjenek saját belső minőségellenőrzésük pontosságáról, jóllehet az természetesen nem járhat a felelősség adott hatóságra hárításával.

61 — Lásd ezzel kapcsolatban az irányelv (36) preambulumbekezdését, valamint az elővigyázatosság elvéről a jelen indítvány fenti 64–67. pontját.

62 — Az irányelv 5. cikke értelmében arra kell kötelezni a dohánytermékek gyártóit és importőreit, hogy az illetékes hatóságokhoz nyújtsanak be többek között listát e termékek gyártásában felhasznált valamennyi összetevőről és azok mennyiségéről, minek körében e kötelezettség szélesebb körű az irányelv 20. cikke (2) bekezdésének b) pontja értelmében az e-cigarettára vonatkozó kötelezettségnél. Az irányelv 6. cikke értelmében emellett a prioritási listán szereplő, cigarettában és cigarettadohányban megtalálható bizonyos adalékanyagokra fokozott jelentéstételi kötelezettség vonatkozik; az irányelv 20. cikke nem ír elő ilyen fokozott jelentéstételi kötelezettséget az e-cigaretta tekintetében.

87. Végül az irányelv 20. cikke (2) bekezdésének második mondata szerinti bejelentéshez kapcsolódó hat hónapos várakozási kötelezettség sem tűnik semmiképpen túlzottnak, ha figyelembe vesszük, hogy az alkalmasint az e-cigarettából eredő veszélyekre tekintettel megfelelő időnek kell az illetékes hatóságok rendelkezésére állnia ahhoz, hogy adott esetben a gyártók és importőrök által szolgáltatott – különösen az összetevőkre, a kibocsátásokra, a toxikológiai adatokra és a gyártási folyamatra vonatkozó – minden információt ellenőrizzenek annak érdekében, hogy vészhelyzetben időben és még az adott termék forgalomba hozatala *előtt* beavatkozhassanak. [63] Csak mellékesen jegyzem meg, hogy az uniós jogalkotó szintén ilyen, hathónapos várakozási kötelezettséget magában foglaló bejelentési eljárást írt elő bizonyos kozmetikai termékek forgalomba hozatalához. [64]

88. Mindent egybevetve tehát úgy tűnik, hogy az uniós jogalkotó által az irányelv 20. cikkének (2) bekezdésében az e-cigarettára vonatkozóan előírt, várakozási kötelezettséget magában foglaló bejelentési rendszer méltányos egyensúlyt teremt az illetékes hatóságok felügyelethez fűződő jogszerű érdeke és az e-cigaretták gyártóinak és importőreinek vállalkozási szabadsága között. Nem állnak fenn kétségek annak az arányosság elvével való összeegyeztethetőségét illetően.

ii) A bejelentőket terhelő kötelezettségek meghatározottságának hiányára vonatkozó kifogásról

89. A Pillbox másodlagosan még előadja, hogy bejelentési kötelezettségük keretében a gyártóktól és importőröktől kért információk némelyike sérti a jogbiztonság elvét, mert azok túl bizonytalanul vannak megfogalmazva. A Pillbox konkrétan az irányelv 20. cikke (2) bekezdésének d) pontja szerinti, „a rendeltetésszerű, illetve az ésszerűen előrelátható körülmények között történő fogyasztás esetén érvényes nikotindózisról és nikotinfelvételről [szolgáltatandó információkat]”, valamint az e-cigaretta „függőséget okozó tulajdonságait” említi. A Pillbox hangsúlyozza, hogy egy e-cigaretta elszívása esetén a nikotindózis és a nikotinfelvétel az egyes fogyasztók személyes igényeitől és egyéni fogyasztói magatartásától függ.

90. Mindazonáltal ez az érv sem célravezető.

91. Ami a „függőséget okozó tulajdonságokat” illeti, e fogalmat az irányelv 20. cikkének (2) bekezdése egyáltalán nem is használja, sem a d) pontban, sem másutt.

92. A Pillbox által kifogásolt többi megfogalmazást illetően megállapítható, hogy az irányelv 20. cikke (2) bekezdésének d) pontja alapján szolgáltatandó információk esetében nyilvánvalóan nem az egyes fogyasztók egyéni nikotindózisára és nikotinfelvételére vonatkozó információkról, hanem az e-cigaretta elszívása esetén rendszerint várható minimum-, átlag- és maximumértékekről van szó. Ezen értékeknek a felelősségteljes gyártó vagy importőr rendelkezésére kell állniuk, ha nem akarja, hogy azzal vádolják, hogy alkalmasint beláthatatlan egészségügyi kockázatokat rejtő, kiszámíthatatlan terméket hoz piaci forgalomba.

93. Teljesen általánosan a dolog természetéből fakad, hogy a jogszabályok bizonytalan jogi fogalmakat használnak. Ez különösen így van az irányelvi rendelkezések esetében, amelyeket minden esetben át kell ültetni a nemzeti jogba (lásd az EUMSZ 288. cikk harmadik bekezdését), és ezért az esetlegesen fennmaradó bizonytalanságok a tagállamok rendelkezésére álló átültetési mozgástér keretében még részletesen tisztázhatók a nemzeti törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezésekben. Az irányelv 20. cikkének (13) bekezdése egyébként lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy meghatározza a 20. cikk (2) bekezdése szerinti gyártói és importőri bejelentés közös formátumát, ami szükség esetén hozzájárulhat a vállalkozásoktól kért információk jellegének és formájának még egyértelműbbé tételéhez.

63 — Lásd ezzel kapcsolatban az irányelv 23. cikke (2) bekezdésének első mondatát is, amelynek értelmében a tagállamok biztosítják, hogy azok a dohánytermékek és kapcsolódó termékek, amelyek nem felelnek meg az irányelvnek, ne kerülhessenek piaci forgalomba.

64 — A kozmetikai termékekről szóló, 2009. november 30-i 1223/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 342., 59. o.; helyesbítés: HL 2014. L 318., 34. o.) 16. cikkének (3) bekezdése.

94. E körülmények között nem állapítható meg, hogy az irányelv 20. cikkének (2) bekezdése, különösen e bekezdés d) pontja sértené a jogbiztonság elvét.

b) A maximális nikotintartalom (az irányelv 20. cikke (3) bekezdésének b) pontja)

95. Az irányelv 20. cikke (3) bekezdésének b) pontja értelmében a nikotintartalmú folyadék legfeljebb 20 mg/ml nikotint tartalmazhat az e-cigarettákban, valamint az esetleges egyszer használatos patronokban vagy utántöltő flakonokban. A Pillbox aránytalannak véli e szabályozást, és hátrányos helyzetben érzi magát a hagyományos dohánytermékek gyártóihoz képest. A vállalkozás véleménye szerint a szabályozás az irányelvvel célul tűzött magas egészségvédelmi szint megvalósításával ellentétes hatást vált ki, mivel magasabb nikotintartalom szükséges ahhoz, hogy az e-cigaretta alkalmas legyen a hagyományos dohánytermékek helyettesítésére.[65]

96. Ezzel kapcsolatban először azt kell megjegyezni, hogy a Bíróság az EUMSZ 114. cikk szerinti belső piaci harmonizációs intézkedések keretében elismeri a veszélyes anyagokra vonatkozó határértékek uniós jogalkotó általi meghatározását, amennyiben e határértékek a termékek európai belső piacon való forgalmazhatóságát szolgálják az egészség védelme magas szintjének egyidejű megőrzése mellett.[66]

97. Valamely konkrét anyagra vonatkozó határérték meghatározása során az uniós jogalkotót széles körű mérlegelési jogkör illeti meg, minek körében a határérték természetesen nem határozható meg önkényesen, hanem annak objektív megfontolásokon kell alapulnia, figyelembe kell vennie a legfrissebb tudományos eredményeket, és tiszteletben kell tartania az elővigyázatosság elvét.

98. Mint azt az előzetes döntéshozatali eljárásban részt vevő uniós intézmények meggyőzően bizonyították, a jelen ügyben vitatott 20 mg/ml nikotin-határérték meghatározásakor mind a jogalkotási eljárásban rendelkezésre álló, az alkalmasint az e-cigarettából eredő egészségügyi kockázatokkal és biztonsági problémákkal kapcsolatos legfrissebb tudományos eredményeket, mind az e-cigaretta és a hagyományos dohánytermékek fogyasztásával kapcsolatos fogyasztói szokásokra vonatkozó ismereteket figyelembe vették.

99. Különösen figyelembe vették a jogalkotási eljárásban, hogy az e-cigarettákban és azok utántöltő flakonjaiban található nikotintartalmú folyadék olyan különleges kockázatokat hordoz, amelyek e folyadék gondatlan vagy szakszerűtlen – alkalmasint akár gyermekek általi[67] – használatával, vagy pedig a túl hosszú idejű és intenzív fogyasztással függhetnek össze,[68] amilyen különösen a nikotinmérgezés veszélye.

100. A jogalkotási eljárásban ugyanakkor azt is alapul vették, hogy a jelenleg keresett e-cigaretták, illetve utántöltő flakonjaik többsége legfeljebb 18 mg/ml nikotint tartalmaz, amely az irányelvben meghatározott 20 mg/ml-es jövőbeli határérték alatt van.

101. A 20 mg/ml-es nikotin-határérték tehát az e-cigarettákkal és azok utántöltő flakonjaival kapcsolatos kockázatokra és fogyasztási szokásokra vonatkozó jelenlegi ismeretek mérlegelésének eredménye volt. Az egyébként hasonló a hagyományos cigaretta elszívásához szükséges időtartam során a cigarettából a szervezetbe bejutó megengedett nikotinmennyiséghez.[69]

65 — Indokolásként a Pillbox olyan tudományos bizonyítékokra hivatkozik, amelyek szerint az e-cigarettából származó nikotint a dohányos testének anyagcseréje másként kezeli, mint a hagyományos dohánytermékekből származó nikotint. Ezt azonban, mégpedig szintén tudományos bizonyítékokra hivatkozva, vitatják az eljárás más résztvevői, különösen a Tanács.

66 — British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, különösen a 126. pont) az EK 95. cikkre vonatkozóan.

67 — Ezzel kapcsolatban lásd az irányelv (40) preambulumbekezdését.

68 — Az e-cigaretta sokkal tovább szívható és sokkal többször szívható meg megszakítás nélkül, mint a hagyományos dohánycigaretta.

69 — Az irányelv (38) preambulumbekezdése.

102. A Bíróság előtti előzetes döntéshozatali eljárásban nem szolgáltattak olyan bizonyítékot, amely akár csak a legkisebb mértékben is megingatta volna az uniós jogalkotó e mérlegelését.

103. A Pillbox ezzel kapcsolatban lényegében annak állítására szorítkozik, hogy a hagyományos dohánytermékek helyettesítéséhez az e-cigarettáknak 20 mg/ml-nél nagyobb nikotintartalommal kell értékesíthetőknek lenniük.

104. Ezen érv azonban nem alkalmas az irányelv 20. cikke (3) bekezdésének b) pontjában foglalt szabályozás jogszerűségének megkérdőjelezésére.

105. Azon különösen magas nikotintartalmú e-cigaretták esetében ugyanis, amelyeket hagyományos dohánytermékeket fogyasztó erős dohányosok számára hoznak forgalomba, hogy *segítsék* őket *a leszokásban*, nem rendes fogyasztási cikkekről van szó. Az irányelv rendszere szerint, mint azt az előzetes döntéshozatali eljárásban részt vevő uniós intézmények a Bíróság előtt kifejtették, az e-cigaretták e kategóriájának forgalomba hozatala ugyan nem teljesen tiltott, az ilyen cigaretták azonban csak különleges, az orvostechnikai eszközökre vonatkozó követelmények mellett értékesíthetők az európai belső piacon.[70]

106. Az uniós jogalkotó mérlegelési jogkörébe tartozott, hogy a 20 mg/ml-es értékkel meghúzza a határvonalat a rendes fogyasztási termékek és a szigorúbban szabályozott orvostechnikai eszközök között.

107. E körülmények között az irányelv 20. cikke (3) bekezdésének b) pontja összességében nem ütközik aggályokba az arányosság elvével való összeegyeztethetőségét illetően.

c) A nikotindózis egyenletes leadásának követelménye (az irányelv 20. cikke (3) bekezdésének f) pontja)

108. Az irányelv 20. cikke (3) bekezdésének f) pontja értelmében az e-cigarettáknak a nikotindózist rendes használati körülmények között egyenletesen kell leadniuk. A Pillbox kifogásolja, hogy e rendelkezés bizonytalanul van megfogalmazva, és ezért sérti a jogbiztonság elvét, mert egy e-cigaretta elszívása esetén a nikotindózis és a nikotinfelvétel az egyes fogyasztók személyes igényeitől és egyéni fogyasztói magatartásától függ. A hagyományos dohánytermékekre ezenkívül nem vonatkoznak hasonló követelmények.

109. E kritika nem helytálló.

110. Ami a jogbiztonság elvét illeti, a Pillbox kifogását el kell utasítani ugyanazon indokokkal, mint az irányelv 20. cikke (3) bekezdésének d) pontjával kapcsolatos kifogást is.[71]

111. A hagyományos dohánytermékekkel való összehasonlítást illetően meg kell jegyezni, hogy az e-cigaretta, amennyiben annak fogyasztása különleges problémákat és egészségügyi kockázatokat rejt magában, egy rá szabott szabályozást igényel, még ha az el is tér a hagyományos dohánytermékekre vonatkozó rendelkezésektől. Különösen a Tanács, a Bizottság és Spanyolország helyesen mutatnak rá ezzel összefüggésben a túl hosszú idejű és intenzív vagy helytelen használat okozta nikotinmérgezés veszélyére.[72] Ez az a különös veszély, amely igazolja a nikotindózis egyenletes leadásának az irányelv 20. cikke (3) bekezdésének f) pontjában kifejezetten az e-cigaretták tekintetében rögzített követelményét.

70 — Lásd ezzel kapcsolatban a szóban forgó irányelv 20. cikke (1) bekezdésének második albekezdésében foglalt szabályozást, amelynek értelmében ez az irányelv *nem* alkalmazandó az olyan e-cigarettákra és utántöltő flakonokra, amelyek az orvostechnikai eszközökről szóló, 1993. június 14-i 93/42/EGK tanácsi irányelv (HL L 169., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 12. kötet, 82. o.) szerinti követelmények hatálya alá tartoznak.

71 — Lásd erről a jelen indítvány fenti 92. és 93. pontját.

72 — Lásd erről már a jelen indítvány fenti 99. pontját és 68. lábjegyzetét.

112. Ha a gyártók és importőrök nem képesek az általuk forgalmazott e-cigaretták esetében a nikotindózis egyenletes leadását biztosítani, ez termékük veszélyességét és kiszámíthatatlanságát jelzi, ami nemhogy nem enyhébb, hanem éppenséggel szigorúbb intézkedéseket tehet indokolttá az uniós jogalkotó részéről.

d) A tájékoztató (az irányelv 20. cikke (4) bekezdésének a) pontja)

113. Az irányelv 20. cikke (4) bekezdésének a) pontja értelmében az e-cigaretták és az utántöltő flakonok csomagolási egységeihez tájékoztatót kell mellékelni, amelynek különböző témákra, például a függőséget okozó tulajdonságokra és a toxicitásra vonatkozó tájékoztatást, valamint használati és tárolási útmutatót kell tartalmaznia. A Pillbox ezt aránytalannak véli, és hátrányos helyzetben érzi magát a hagyományos dohánytermékek gyártóihoz képest, mert e gyártóknak nem kell termékeikhez tájékoztatót mellékelniük.

114. A tájékoztatóra vonatkozó szabályozás célja, mint már említettem, az e-cigaretták és utántöltő flakonjaik forgalmazhatóságának elősegítése az európai belső piacon az egészség védelme magas szintjének egyidejű biztosítása mellett.

115. Az a körülmény, hogy csak az e-cigarettákhoz és utántöltő flakonjaikhoz kell tájékoztatót mellékelni, az e termékeket a hagyományos dohánytermékekhez képest jellemző sajátosságokkal függ össze. Erre meggyőzően mutatattak rá az előzetes döntéshozatali eljárásban részt vevő uniós intézmények és néhány részt vevő tagállam.

116. Az e-cigaretták és utántöltő flakonjaik ugyanis a hagyományos dohánytermékekhez képest újszerűek és – a népesség széles körében – még viszonylag ismeretlennek is. Ehhez jön még néhány sajátos probléma, amelyek az e-cigaretta jellegével függnek össze, és a hagyományos dohánytermékek esetében nem merülnek fel ugyanolyan mértékben: egyrészt az e-cigaretták és utántöltő flakonjaik működése és helyes használata körüli műszaki kérdések, másrészt az e-cigaretta túl hosszú idejű és intenzív vagy helytelen használata által okozott nikotinmérgezés különös veszélye.

117. Mindez igazolja az e-cigaretta esetében a hagyományos dohánytermékekre vonatkozónál részletesebb tájékoztatási kötelezettség előírását.

118. A Pillbox álláspontjával ellentétben nem jöhet szóba enyhébb eszközként a szóban forgó információknak az e-cigaretták és utántöltő flakonjaik csomagolására történő egyszerű rányomtatása. Egyrészt ugyanis túl sok és terjedelmes információról van szó ahhoz, hogy azok látható és olvasható formában elhelyezhetők lennének csak a csomagoláson, akár egy viszonylag nagy csomagoláson is. A csomagolásra történő nyomtatás esetén másrészt csökkenne az összetevők felsorolásához és a szükséges figyelmeztetésekhez rendelkezésre álló hely, amelyeket az irányelv 20. cikke (4) bekezdésének b) pontja értelmében – a hagyományos dohánytermékekhez hasonlóan – el kell helyezni a csomagoláson. A külön tájékoztató harmadrészt növeli annak valószínűségét, hogy az abban szereplő, az e-cigaretta helyes használatára vonatkozó információk még azután is a fogyasztó rendelkezésére állnak majd, hogy már kidobta a csomagolást.

119. Az irányelv 20. cikke (4) bekezdésének a) pontja szerinti, a tájékoztatóra vonatkozó szabályozás nem sérti tehát az arányosság elvét.

e) A reklámozási tilalom (az irányelv 20. cikkének (5) bekezdése)

120. Az irányelv 20. cikkének (5) bekezdése a kereskedelmi közlemények és a szponzorálás rendkívül széles körű tilalmát írja elő az e-cigaretták és utántöltő flakonjaik tekintetében annyiban, amennyiben e gyakorlatok célja, illetve – közvetlen vagy közvetett – hatása a népszerűsítés. A kérdést előterjesztő bíróság a Pillbox kifogása nyomán e tilalmat, amelyre a továbbiakban az egyszerűség kedvéért „reklámozási tilalomként” hivatkozom, annak arányossága szempontjából kérdőjelezi meg.

121. Ezzel kapcsolatban nyomban meg kell jegyezni, hogy a Bíróság a múltban már az arányosság elvével összeegyeztethetőnek tekintette a *hagyományos dohánytermékekre* vonatkozó reklámozási tilalmat.[73] A jelen előzetes döntéshozatali eljárásban nem szolgáltattak olyan bizonyítékot, amely alapján alapvetően eltérően lenne értékelhető az *e-cigarettára* vonatkozó, jelenleg vitatott reklámozási tilalom.

122. Az említett reklámozási tilalom annak biztosítását szolgálja, hogy az e-cigaretta európai belső piacon megvalósuló kereskedelmére mindenütt azonos feltételek vonatkozzanak, és egyidejűleg biztosított legyen az egészség védelmének magas szintje is. Mint már többször említettem, az uniós jogalkotó abból indulhatott ki, hogy az e-cigaretta lehetséges veszélyt jelent az emberi egészségre.

123. Az irányelv 20. cikkének (5) bekezdése szerinti reklámozási tilalom alkalmas e veszély elhárítására. E tilalom miatt ugyanis a fogyasztók – nem utolsósorban a fiatalok és a fiatal felnőttek reklámra különösen érzékeny célcsoportja – kevésbé vannak kitéve az e-cigaretta vásárlására és fogyasztására irányuló kereskedelmi ösztönzésnek és ezért az alkalmasint abban rejlő egészségügyi kockázatoknak.

124. E reklámozási tilalom az egészség védelme magas szintjének biztosításához is szükséges. Az uniós jogalkotó ezen intézkedése nem utolsósorban a WHO keretében kidolgozott ajánlásoknak is megfelel.[74]

125. A reklámozási tilalomnál kevésbé korlátozó intézkedések, amelyek ugyanolyan alkalmasak lennének arra, hogy egységes kereskedelmi feltételeket teremtsenek az európai belső piacon az egészség védelme magas szintjének biztosítása mellett, nem fedezhetők fel, és a Bíróság előtt sem hivatkoztak ilyenekre.

126. A Pillbox álláspontjával ellentétben a jelen ügyben vitatott reklámozási tilalom egyébként semmiképpen sem szigorúbb a hagyományos dohánytermékek tekintetében már hatályban lévőnél,[75] hanem ahhoz minden lényeges pontban hasonló. Az ilyen vonatkozású szabályozások uniós jogalkotó által célul tűzött párhuzamossága az e-cigarettára és a hagyományos dohánytermékekre vonatkozó reklámkorlátozások közötti koherenciát szolgálja.

127. Ha az uniós jogalkotó a hagyományos dohánytermékekre vonatkozónál kevésbé szigorú reklámozási tilalmat vezetett volna be az e-cigarettára vonatkozóan, ez reálisan a hagyományos dohánytermékekre vonatkozó reklámozási tilalom megkerülésével járhatott volna. Ezenkívül tartani lehetett volna attól, hogy az e-cigarettát a reklámozás miatt nagyobb mennyiségben fogják vásárolni és fogyasztani, és az – mindenekelőtt a fiatalok és a fiatal felnőttek körében – megnyitja az utat a nikotinfüggőség, és végső soron a hagyományos dohányfogyasztás előtt.[76]

73 — Németország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-380/03, EU:C:2006:772, 144–158. pont).

74 — Lásd: a WHO Dohányzás-ellenőrzési Keretegyezménye részes felei konferenciájának 2014. október 18-i határozata (hivatkozás a fenti 49. lábjegyzetben), amelynek vonatkozó része a következőképpen szól: „The Conference of the Parties […] URGES Parties to consider banning or restricting advertising, promotion and sponsorship of ENDS” (lásd különösen a határozat 4. pontját).

75 — Lásd ezzel kapcsolatban a tagállamok dohánytermékek reklámozására és szponzorálására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítéséről szóló, 2003. május 26-i 2003/33/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 152., 16. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 7. kötet, 460. o.; helyesbítés: HL 2006. L 67., 27. o.) 3. és 5. cikkét, amelyeket az ezen irányelv 2. cikkének b) és c) pontjában szereplő fogalommeghatározásokkal összefüggésben kell értelmezni.

76 — Lásd ezzel kapcsolatban az irányelv (43) preambulumbekezdését.

128. Az egészségvédelem jelentőségére tekintettel nem feltételezhető továbbá, hogy a reklámozási tilalommal a Pillboxhoz hasonló vállalkozások számára okozott gazdasági hátrányok aránytalanok lennének a várható közegészségügyi előnyökhöz képest. Ez még inkább így van akkor, ha figyelembe vesszük, hogy az irányelv 20. cikkének (5) bekezdése szerinti reklámozási tilalom rendkívül széles körű ugyan, de korántsem terjed ki mindenre. Így a tagállamok továbbra is engedélyezhetik például az óriásplakátokat, valamint a közértekben és üzlethelyiségekben elhelyezendő helyi reklámokat.

129. Kevésbé meggyőző ezzel összefüggésben a Pillbox azon érve, hogy a hagyományos dohánytermékek gyártói a múltban agresszív reklámozással tehettek szert piaci pozíciójukra, az e-cigaretták gyártóinak viszont már nincs ugyanilyen lehetőségük erre.

130. Az uniós jogalkotó jog szerint nem lehet köteles a múlt hibáinak megismétlésére. Nem várható el tőle, hogy ne írjon elő reklámkorlátozásokat egy olyan újszerű termékre vonatkozóan, amely a jelenlegi ismeretek szerint ésszerűen veszélyeket rejthet magában az emberi egészségre nézve, csak hogy lehetővé tegye e termék gyártói számára, hogy régen megtelepedett versenytársaikhoz hasonlóan ők is megtelepedjenek a piacon. Máskülönben az egyes vállalkozások tisztán kereskedelmi érdekei az egészségvédelem fölé kerekednének annak ellenére, hogy az emberi egészség sokkal magasabb helyet foglal el az uniós jog értékrendjében (lásd ezzel kapcsolatban az EUMSZ 9. cikket, az EUMSZ 114. cikk (3) bekezdését, az EUMSZ 168. cikk (1) bekezdését, valamint az Alapjogi Charta 35. cikkének második mondatát).

131. A Pillbox végezetül még arra is hivatkozik, hogy az irányelv 20. cikkének (5) bekezdése nemcsak az e-cigaretta reklámozását tiltja meg, hanem az internetet is teljes mértékben kiiktatja e termék értékesítési csatornái közül.

132. Ez utóbbi érv a vitatott rendelkezés teljesen nyilvánvalóan téves értelmezésén alapul. Mint azt az előzetes döntéshozatali eljárásban részt vevő minden intézmény helyesen hangsúlyozta, az irányelv 20. cikkének (5) bekezdése csak reklámozási tilalmat tartalmaz, nem tartalmazza azonban az interneten keresztül történő értékesítés tilalmát is. Különösen egyértelművé válik mindez, ha az említett rendelkezést annak összefüggésében értelmezzük, és szemügyre vesszük az irányelv 20. cikkének (6) bekezdését: ez – és csak ez – a rendelkezés lehetőséget teremt a tagállamok számára az e-cigaretták és az utántöltő flakonok határokon átnyúló távértékesítésének korlátozására.[77] Az irányelvnek a 20. cikk (6) bekezdése által hivatkozott 18. cikke (1) bekezdésének c) pontját is szemügyre véve kiderül, hogy az irányelv nem kívánja teljes mértékben megtiltani weboldalaknak az e-cigaretták és az utántöltő flakonok forgalmazásához történő felhasználását, sőt, feltételezi azt.

133. Összességében tehát nem tekinthető aránytalannak az irányelv 20. cikkének (5) bekezdése szerinti reklámozási tilalom.

f) A határokon átnyúló távértékesítés (az irányelv 20. cikkének (6) bekezdése)

134. Az irányelv 20. cikkének (6) bekezdése az irányelv 18. cikkére való hivatkozás útján lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy ugyanúgy megtiltsák a fogyasztók számára történő, határokon átnyúló távértékesítést az e-cigaretták és utántöltő flakonjaik esetében, mint a hagyományos dohánytermékek esetében. A kérdést előterjesztő bíróság a Pillbox kifogása nyomán két szempontból kérdőjelezi meg e szabályozást: az egyrészt nincs megfelelően megindokolva, másrészt enyhébb eszköz is létezik, mégpedig korhatárok rögzítése a távértékesítés keretében vásárlók tekintetében.

77 — Lásd erről nyomban a jelen indítvány 134–148. pontját.

i) Az indokolási kötelezettségről

135. Ami először az indokolási kötelezettséget (az EUMSZ 296. cikk második bekezdése) illeti, igaz, hogy az irányelv (33) preambulumbekezdése, amely a távértékesítésre vonatkozó szabályozást taglalja, a szövege alapján önmagában csak hagyományos dohánytermékekre vonatkozik.

136. Amint az azonban a Bíróság rendelkezésére álló többi anyagból, különösen a Bizottság szolgálatainak hatásvizsgálatából,[78] kiderül, az e-cigaretta határokon átnyúló élénk kereskedelem tárgyát képezi, minek körében az internet fontos értékesítési csatornát jelent. E körülmény semmiképpen sem ismeretlen az e-cigaretták gyártói és importőrei mint a szóban forgó szabályozás elsődleges érintettjei előtt sem.

137. E körülmények között az uniós jogalkotónak az irányelv alapjául szolgáló azon következtetése, hogy az e-cigaretta és a hagyományos dohánytermékek azonosan kezelendők a határokon átnyúló távértékesítés tekintetében, nem igényel külön és kifejezett magyarázatot a preambulumban. Magától értetődik, hogy az irányelv (33) preambulumbekezdésének a hagyományos dohánytermékekkel kapcsolatos fejtegetései minden további nélkül vonatkoztathatók az e-cigarettára, és hogy az irányelv 18. cikkében szereplő szabályozás a 20. cikk (6) bekezdésében foglalt hivatkozás útján éppen ezért az e-cigarettára is ki lett terjesztve.

138. Az általános hatályú rendelkezések elfogadására irányuló uniós jogi aktusok esetében az indokolás egyébként is egyrészt az aktus meghozatalához vezető helyzet egészének, másrészt az elérendő általános céloknak a megjelölésére korlátozódhat; az indokolásból csupán ki kell tűnnie az adott aktus által követett cél lényegének.[79]

139. A jelen esetben ez a helyzet. Nem feltételezhető tehát komolyan, hogy az irányelv nincs megfelelően megindokolva az e-cigaretta határokon átnyúló távértékesítésére vonatkozó szabályozás tekintetében.

ii) A távértékesítésre vonatkozó szabályozás anyagi jogi értékeléséről

140. Anyagi jogi szempontból megjegyzendő, hogy az irányelv 18. cikkével összefüggésben értelmezett 20. cikkének (6) bekezdésében előírthoz hasonló távértékesítési tilalom lehetőségének kettős célkitűzése van:[80] egyrészt meg kell akadályozni, hogy az irányelv megkerülhető legyen az irányelv követelményeinek nem megfelelő termékek távértékesítése útján. Másrészt meg kell védeni különösen a fiatal fogyasztókat a nikotintartalmú termékek fogyasztásával járó egészségügyi veszélyektől.

141. Teljesen elképzelhető ugyan, hogy – mint azt a Pillbox állítja – nem minden vonatkozó tanulmány támasztja alá az e-cigaretta fiatalokra és fiatal felnőttekre gyakorolt különleges vonzerejét. Az elővigyázatosság elve alapján az uniós jogalkotó mindazonáltal nem nyilvánvalóan tévesen vagy ésszerűtlenül indult ki a fiatalokra jelentett különös veszélyből, és szabályozta ezért megszorítóan a távértékesítést.

142. A kérdést előterjesztő bíróság és a Pillbox által kifejtettek ezzel szemben arra szorítkoznak, hogy az e-cigaretta távértékesítésének teljes tilalmánál enyhébb eszközként korhatárokat – mégpedig a távértékesítés keretében vásárlók nagykorúságának követelményét – kell alkalmazni.

78 — A 2012. december 19-én előterjesztett „Impact Assessment”, SWD (2012) 452 végleges dokumentum, lásd annak 1. részét, 16. és azt követő oldal.

79 — Ebben az értelemben: Egyesült Királyság kontra Tanács ítélet (C-150/94, EU:C:1998:547, 25. és 26. pont); AJD Tuna ítélet (C-221/09, EU:C:2011:153, 59. pont); Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Bizottság ítélet (C-398/13 P, EU:C:2015:535, 29. pont).

80 — Lásd ezzel kapcsolatban az irányelv (33) preambulumbekezdését.

143. Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy az arányosság vizsgálatának keretében csak akkor vehetők figyelembe az uniós jogalkotó által elfogadott intézkedésnél esetlegesen enyhébb eszközök, ha azok ugyanúgy alkalmasak a kérdéses uniós jogi aktus céljának elérésére. [81]

144. Az említett korhatárok esetében nem ez a helyzet. Amint azt ugyanis az eljárásban részt vevő uniós intézmények és több részt vevő tagállam meggyőzően bizonyította, a korhatárok a kereskedelemben, különösen a távértékesítésben, könnyen megkerülhetők, és betartásuk rendkívül nehezen ellenőrizhető.

145. Egyrészt fennáll a lehetősége annak, hogy a kiskorúak családjuk vagy baráti és ismerősi körük nagykorú tagjaival vásároltatnak maguknak e-cigarettát. Másrészt még az e-cigaretta vásárlásához szükséges nagykorúság követelményével sem biztosítható, hogy azok a fiatal fogyasztók, akik csak nemrég lépték át a megfelelő korhatárt, megfelelően védve lesznek a nikotinfogyasztás veszélyeivel szemben. Amint azt azonban az előzetes döntéshozatali eljárásban meggyőzően előadták, nemcsak a kiskorúak, hanem a nagykorú fiatal felnőttek (mindenekelőtt a 18 és 25 év közötti korosztály) is különös mértékben veszélyeztetettek, mert gyakran egészen 25 éves korig megtörténhet és megfigyelhető a nikotintartalmú termékek fogyasztásának elkezdése.

146. Ettől eltekintve a korhatárok egyetlen fajtája sem lenne alkalmas a szabályozás már említett második céljának elérésére, vagyis annak megakadályozására, hogy az irányelv megkerülhető legyen az irányelv követelményeinek nem megfelelő termékek távértékesítése útján.

147. A távértékesítésre vonatkozó vitatott szabályozás egyébként azért sem aránytalan, mert az uniós jogalkotó az irányelv 20. cikkének (6) bekezdésében egyáltalán nem tiltotta meg általánosan Unió-szerte az e-cigaretták határokon átnyúló távértékesítését, hanem csak lehetőséget biztosított a tagállamok számára ilyen tilalmak bevezetésére, és ezáltal e területen az áruk szabad mozgásának részleges korlátozására.

iii) Közbenső következtetés

148. E körülmények között az irányelv 20. cikkének (6) bekezdése nem vet fel aggályokat az indokolási kötelezettséggel és az arányosság elvével való összeegyeztethetőségét illetően.

g) Az éves jelentési kötelezettségek (az irányelv 20. cikkének (7) bekezdése)

149. Az irányelv 20. cikkének (7) bekezdése végezetül előírja, hogy a tagállamok kötelezik az e-cigaretták és utántöltő flakonjaik gyártóit és importőreit bizonyos információk évenkénti benyújtására, mégpedig értékesítési számaikról és az esetlegesen végzett piackutatásokról. A Pillbox úgy véli, hogy ezen éves jelentési kötelezettségek túl bizonytalanok, és aránytalanul szigorúak a dohánytermékekre vonatkozó kötelezettségekhez képest. Az illetékes hatóságoknak ehelyett saját piacvizsgálatokat kellene végezniük.

150. A jelentési kötelezettségek arányossága tekintetében emlékeztetni kell arra, hogy az e-cigaretta esetében újszerű és még viszonylag ismeretlen termékről van szó, amelynek felügyeletéhez az illetékes hatóságoknak uniós és nemzeti szinten is jogszerű érdekük fűződik, kivált az ésszerűen alkalmasint az e-cigarettából eredő, már többször említett egészségügyi veszélyekre és kockázatokra tekintettel. [82]

81 — Arnold André ítélet (C-434/02, EU:C:2004:800, 55. pont); Swedish Match ítélet (C-210/03, EU:C:2004:802, 56. pont).

82 — Lásd erről már a jelen indítvány 78–80. pontját.

151. A piackutatások, amelyeket az illetékes hatóságok a Pillbox véleménye szerint saját felelősségükre is elvégezhetnének, az azokkal járó ráfordítások és a felmerülő költségek, valamint az alapul szolgáló adatok némelyike nyilvános hozzáférhetőségének hiánya miatt kevésbé lennének alkalmasak a szükséges információk összeállítására és így a kérdéses termékek felügyeletének *megkönnyítésére*.

152. A vitatott szabályozás esetében ezzel szemben alighanem mérsékeltek maradnak az érintett vállalkozások ráfordításai és költségei, mivel az irányelv 20. cikkének (7) bekezdése szerinti jelentési kötelezettségek tárgyát kizárólag e vállalkozások saját érdekköréből származó információk képezik, amelyekhez azok minden valószínűség szerint egyébként is gyűjtenek adatokat; a vállalkozások saját piackutatásait ezen túlmenően csak összefoglalók formájában kell benyújtani, és ezt is csak akkor kell megtenni, ha egyáltalán végeztek ilyen kutatásokat. Az ilyen szabályozás aligha tekinthető a vállalkozásokra nézve aránytalanul terhesnek.

153. A Pillbox azon érve sem helytálló, hogy az e-cigaretták gyártóira és importőreire az irányelv 20. cikkének (7) bekezdése miatt szigorúbb jelentési kötelezettségek vonatkoznak, mint a hagyományos dohánytermékek gyártóira és importőreire. Ennek ellenkezője igaz: a hagyományos dohánytermékekkel kapcsolatos jelentési kötelezettségek az irányelv 5. és 6. cikke értelmében összetevőkre, bizonyos adalékanyagokra és kibocsátásmennyiségekre is kiterjednek, az e-cigaretták esetében azonban az irányelv 20. cikkének (7) bekezdése értelmében nem ez a helyzet.

154. Kevésbé meggyőzőnek tűnik legvégül a Pillbox által az irányelv 20. cikke (7) bekezdése meghatározottságának hiányával kapcsolatban emelt kifogás. Mint már említettem,[83] az irányelvek természetéből fakad, hogy rendelkezéseiket még át kell ültetni a nemzeti jogba (az EUMSZ 288. cikk harmadik bekezdése). Ennélfogva a tagállamok feladata, hogy átültetési mozgásterük keretében meghatározzák nemzeti törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseikben az irányelv 20. cikkének (7) bekezdése szerinti jelentési kötelezettség alá tartozó adatok átadásának pontos módját és formáját.

155. Mindent egybevetve tehát az irányelv 20. cikkének (7) bekezdése tekintetében sem indokolt kétségeket táplálni e rendelkezésnek a meghatározottság és az arányosság elvével való összeegyeztethetőségét illetően.

C – *A szubszidiaritás elve*

156. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés harmadik része az EUSZ 5. cikk (3) bekezdésével összefüggésben értelmezett EUSZ 5. cikk (1) bekezdésének második mondatában rögzített szubszidiaritás elvére vonatkozik.

157. A szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók (az EUSZ 5. cikk (3) bekezdése).

158. Mivel az Unió nem rendelkezik általános hatáskörrel a belső piac szabályozása tekintetében,[84] és a belső piac az Unió és a tagállamai között megosztott hatáskörök területére tartozik (az EUMSZ 4. cikk (2) bekezdésének a) pontja), az EUMSZ 114. cikk szerinti harmonizációs intézkedésekre – tehát a szóban forgó irányelvre is – a szubszidiaritás elve alkalmazandó.[85]

83 — Lásd a jelen indítvány fenti 93. pontját.

84 — Németország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-376/98, EU:C:2000:544, 83. pont).

85 — Hasonlóképpen már az eddigi, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtti időre vonatkozó ítélkezési gyakorlat; lásd: British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 179. pont); Vodafone és társai ítélet (C-58/08, EU:C:2010:321, 75. pont).

159. A szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása az uniós bíróságok által gyakorolt jogi felülvizsgálat alá tartozik.[86] E felülvizsgálat különösen két szempontra terjed ki: egyrészt az uniós jogi aktusoknak a szubszidiaritás elvével való tartalmi összeegyeztethetőségére, másrészt azok indokolására a szubszidiaritás elvét illetően. Mindkét szempontot csak röviden érinti az előzetes döntéshozatalra utaló végzés a Pillbox alapeljárásban felhozott kifogásaiból kiindulva. Ennek megfelelően a jelen ügyben én is szűkebbre szabom a szubszidiaritás elvével kapcsolatos megállapításaimat, mint a ma ismertetett másik két indítványomban, amelyekre kiegészítő jelleggel hivatkozni szeretnék.[87]

1. Az irányelv tartalmi összeegyeztethetősége a szubszidiaritás elvével

160. Először, az előzetes döntéshozatalra utaló végzés burkoltan annak gyanúját fogalmazza meg, hogy azért sérülhetett a szubszidiaritás elve, mert a jogalkotási eljárás során több nemzeti parlament a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyv[88] 6. cikke értelmében vett indokolt véleményt nyújtott be.[89]

161. Ez az érv nem túl meggyőző. Az említett véleményekben szereplő, a szubszidiaritással kapcsolatos kifogások száma egyrészt korántsem volt elegendő ahhoz, hogy egyáltalán kiváltsa a 2. jegyzőkönyv 7. cikkének (2) bekezdése szerinti „sárga lapos eljárást”. Az említett kifogások másrészt a jogalkotási aktus Bizottság által előterjesztett tervezetének kevésbé jogi, mint inkább politikai értékelésén alapulnak, és azok ezért kevésbé bírnak jelentőséggel a bírósági felülvizsgálat szempontjából. Konkrétan a jelen ügyet illetően ezen túlmenően szinte egyetlen indokolt vélemény sem tartalmazott tulajdonképpen érdemi érveket az e-cigaretták jelen ügyben szóban forgó problémakörével kapcsolatban.

162. Másodszor, az előzetes döntéshozatalra utaló végzés kétségbe vonja, hogy kellőképpen eltértek-e egymástól a tagállamok jogi szabályozásai ahhoz, hogy ez indokolttá tegye az e-cigarettára vonatkozó szabályozás irányelvbe történő felvételét.

163. Úgy tűnik, hogy e kétség kevésbé a szubszidiaritás elvével, mint inkább az EUMSZ 114. cikkel függ össze. Az alkalmasint azon a téves feltevésen alapul, hogy azonosak az EUMSZ 114. cikk belső piaci harmonizációs intézkedések elfogadásának jogalapjaként történő alkalmazásának feltételei és a szubszidiaritás elvének követelményei. Ez mindazonáltal nem így van. Igaz ugyan, hogy az EUSZ 5. cikk (3) bekezdése keretében teendő megfontolások nagy része hasonlít azokhoz, amelyek az EUMSZ 114. cikk keretében szintén szerepet játszanak. Teljesen azonban nem azonosak egymással.

164. Az EUMSZ 114. cikk alapján ugyanis az állapítható meg, hogy az Unió rendelkezik-e egyáltalán hatáskörrel belső piaci harmonizációs intézkedések elfogadására. Az EUSZ 5. cikk (3) bekezdése szerinti szubszidiaritás elve alapján ezzel szemben az dől el, hogy az Unió gyakorolja-e – és ha igen, hogyan – e hatáskörét a konkrét esetben. Más szóval, az EUMSZ 114. cikk az Unió és a tagállamok közötti *hatáskörmegosztást* szabályozza, míg a szubszidiaritás elve jogilag kötelező erejű iránymutatásokkal szolgál az uniós intézmények részére *hatáskörgyakorlásuk* tekintetében (az EUSZ 5. cikk (1) bekezdése).

86 — Lásd különösen: Németország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-233/94, EU:C:1997:231, 23–29. pont); British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 177–185. pont); Vodafone és társai ítélet (C-58/08, EU:C:2010:321, 72–79. pont); Észtország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-508/13, EU:C:2015:403, 44–55. pont).

87 — Lásd a Lengyelország kontra Parlament és Tanács ügyre vonatkozó mai indítványom (C-358/14, 137–188. pont) és a Philip Morris Brands és társai ügyre vonatkozó mai indítványom (C-547/14, 270–299. pont).

88 — Az EU-Szerződéshez és az EUM-Szerződéshez csatolt (2.) jegyzőkönyv, a továbbiakban: 2. jegyzőkönyv.

89 — A Bizottság irányelvtervezete alapján Bulgária, a Cseh Köztársaság, Dánia, Görögország, Olaszország, Portugália, Románia és Svédország parlamentjeitől érkeztek indokolt vélemények.

165. Az EUSZ 5. cikk (3) bekezdése szerinti szubszidiaritás elve gyakorlati alkalmazásának alapjául egy kétlépcsős teszt szolgál:

– Az uniós intézményeknek egyrészt meg kell bizonyosodniuk arról, hogy csak akkor és annyiban járnak el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani (a teszt *negatív eleme*).

– Az Unió másrészt csak akkor és annyiban járhat el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljai a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók (a teszt *pozitív eleme*).

A szubszidiaritási teszt e két elemével végső soron egy és ugyanazon kérdés, mégpedig azon kérdés két különböző szemszögének vizsgálatára kerül sor, hogy a tervezett célok megvalósításához az Unió vagy a tagállamok szintjén kell-e eljárni.

166. A szubszidiaritási teszt e két elemével egyáltalán nem foglalkozik sem a kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatal iránti kérelmében, sem a Pillbox a Bíróság előtti előadásában.

167. Amennyiben a Pillbox – és az ő nyomán a kérdést előterjesztő bíróság – kétségbe kívánja vonni egy határokon átnyúló probléma fennállását, annyiban rá kell mutatni arra, hogy az irányelv elfogadásakor jelentős mértékben eltértek egymástól az e-cigarettára vonatkozó nemzeti törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések: míg egyes tagállamok teljesen megtiltották az e-cigaretta értékesítését, addig más tagállamokban reklámozási tilalom volt érvényben az e-cigarettára vonatkozóan, míg megint mások orvostechnikai eszközként kezelték azt.[90] Ezekre az alkalmazandó nemzeti jogban fennálló alapvető különbségekre tekintettel teljes mértékben irrelevánsnak tekintendő az a Pillbox által felvetett kérdés, hogy eltérő *termékelőírások* vonatkoztak-e az e-cigarettára a tagállamokban.

168. Az e-cigarettára vonatkozó tagállami szabályozások között fennálló alapvető különbségekre, az e területet jellemző, határokon átnyúló élénk kereskedelemre,[91] a szóban forgó termék újszerűségére,[92] valamint az ágazat gyors fejlődésére[93] tekintettel az uniós jogalkotó nem vádolható nyilvánvaló értékelési hiba elkövetésével, ha feltételezi, hogy az e-cigaretta tekintetében olyan határokon átnyúló vonatkozású probléma áll fenn, amely nem oldható meg kizárólag tagállami intézkedésekkel, hanem sokkal inkább uniós szintű cselekvést igényel.[94]

169. E benyomás tovább erősödik, ha figyelembe vesszük a WHO keretében kidolgozott ajánlásokat is, amelyek az e-cigarettákra vonatkozó korlátozó intézkedések globális elfogadására hívnak fel.[95] E nemzetközi hátteret is figyelembe kell venni azon kérdés körében, hogy az uniós intézmények gyakorolják-e – és hogyan gyakorolják – az őket megillető hatásköröket.

170. Összességében tehát nem állapítható meg a szubszidiaritás elvének tartalmi megsértése a kérdést előterjesztő bíróság és a Pillbox által kifejtettek alapján.

90 — Lásd ezzel kapcsolatban: a Bizottság szolgálatai által 2012. december 19-én előterjesztett hatásvizsgálat („Impact Assessment”), SWD (2012) 452 végleges dokumentum, különösen annak 4. része, 2. és 15–22. o.

91 — Lásd a jelen indítvány fenti 136. pontját.

92 — Lásd a jelen indítvány fenti 49. pontját.

93 — Ez utóbbi szempontot az irányelv (46) preambulumbekezdésének első mondata is kiemeli.

94 — Lásd ezzel kapcsolatban különösen az irányelv (60) preambulumbekezdését.

95 — Lásd: a WHO Dohányzás-ellenőrzési Keretegyezménye részes felei konferenciájának 2014. október 18-i határozata (hivatkozás a fenti 49. lábjegyzetben), amelynek – már idézett – vonatkozó része a következőképpen szól: „The Conference of the Parties […] INVITES Parties to consider prohibiting or regulating ENDS/ENNDS, including as tobacco products, medicinal products, consumer products, or other categories, as appropriate, taking into account a high level of protection for human health” (lásd különösen a határozat 3. pontját).

2. Az irányelv megfelelő indokolása a szubszidiaritás elvét illetően

171. Harmadszor, az előzetes döntéshozatalra utaló végzés azt állítja, hogy az uniós jogalkotó nem támasztotta alá megfelelően, hogy a jelen esetben teljesülnek a szubszidiaritással kapcsolatos követelmények. Ez végső soron azt jelenti, hogy hiányos az irányelv indokolása.

172. Emlékeztetni kell rá, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EUMSZ 296. cikk (2) bekezdése által megkövetelt indokolást az adott jogi aktus jellegéhez kell igazítani, valamint világosan és kétértelműségtől mentesen kell megfogalmazni a jogi aktust elfogadó intézmény érvelését, hogy az az érdekeltek számára a meghozott intézkedés indokait megismerhetővé, a hatáskörrel rendelkező bíróság számára pedig a felülvizsgálati jogkört gyakorolhatóvá tegye. [96]

173. A szubszidiaritás elve tiszteletben tartásának vizsgálatát illetően az uniós jogi aktus indokolásából ki kell derülnie, hogy az uniós jogalkotó megfelelően foglalkozott-e a szubszidiaritás elvének szempontjából jelentőséggel bíró kérdésekkel, és ha igen, milyen következtetésekre jutott a szubszidiaritással kapcsolatban.

174. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés e tekintetben meglepő módon egyáltalán nem az irányelv voltaképpeni – a preambuluma szerinti – indokolását támadja, hanem – a Pillbox kritikájából kiindulva – kizárólag a bizottsági irányelvjavaslat [97] indokolásának 3.7 pontjára hivatkozik. Azt kifogásolja, hogy az említett szövegrészlet nem tartalmaz az e-cigaretta – az egyes tagállamokban akkoriban fennálló – termékbiztonsági követelményeire vonatkozó információkat, hanem kizárólag az e-cigaretta orvostechnikai eszközként vagy dohánytermékként történő besorolásának problémájával foglalkozik.

175. Nehezemre esik megállapítani, hogy ezen érv mennyiben lehet releváns kifejezetten az irányelv szubszidiaritás elvét illető megfelelő indokolásának kérdése szempontjából.

176. Ettől eltekintve figyelembe kell venni, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében egyébként sem szükséges, hogy az uniós jogi aktus indokolása valamennyi jelentőséggel bíró jogi és ténykérdésre kitérjen. Az indokolási kötelezettség betartását emellett nemcsak a jogi aktus szövege alapján kell megítélni, hanem kontextusára és a kérdéses témakörre vonatkozó jogszabályok összességére is tekintettel. [98] Ez még inkább így van akkor, ha – akárcsak a jelen esetben – általános hatályú rendelkezéseket kívánnak elfogadni, amelyek indokolása az adott szabályozás és az általa követett célok lényegének inkább általános ismertetésére szorítkozhat. [99]

177. Magától értetődik, hogy ennek körében nem koncentrálhatunk kizárólag a bizottsági javaslat indokolásának a kérdést előterjesztő bíróság által kiemelt 3.7. pontjára, hanem más anyagokat is figyelembe kell venni. Egyrészt már a bizottsági javaslat indokolásán belül további szövegrészletek álltak az uniós jogalkotó rendelkezésére, mégpedig a „Szubszidiaritás” címet viselő 3.9.2 pont. Másrészt a Bizottság szolgálatai által az e jogalkotási projekthez kapcsolódó hatásvizsgálat [100] keretében elvégzett átfogó elemzésre támaszkodhatott. Nemcsak a kifejezetten a szubszidiaritás elvének szentelt részletek, hanem az említett két dokumentum számos más része is behatóan ecseteli az egymástól eltérő nemzeti szabályozások hátrányait és az uniós szintű cselekvés előnyeit.

96 — Atlanta Fruchthandelsgesellschaft és társai (II.) ítélet (C-466/93, EU:C:1995:370, 16. pont); AJD Tuna ítélet (C-221/09, EU:C:2011:153, 58. pont); Gauweiler és társai ítélet (C-62/14, EU:C:2015:400, 70. pont).

97 — A Bizottság által 2012. december 19-én előterjesztett COM(2012) 788 végleges dokumentum.

98 — Lásd még egyszer: Atlanta Fruchthandelsgesellschaft és társai (II.) ítélet (C-466/93, EU:C:1995:370, 16. pont); AJD Tuna ítélet (C-221/09, EU:C:2011:153, 58. pont); Gauweiler és társai ítélet (C-62/14, EU:C:2015:400, 70. pont); Észtország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-508/13, EU:C:2015:403, 58., 59. és 61. pont).

99 — Ebben az értelemben: Egyesült Királyság kontra Tanács ítélet (C-150/94, EU:C:1998:547, 25. és 26. pont); AJD Tuna ítélet (C-221/09, EU:C:2011:153, 59. pont); Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Bizottság ítélet (C-398/13 P, EU:C:2015:535, 29. pont).

100 — A Bizottság szolgálatai által 2012. december 19-én előterjesztett „Impact Assessment”, SWD (2012) 452 végleges dokumentum, különösen annak 4. része, 15–22. o.

178. Megfelelően dokumentálva van tehát, hogy átfogó anyag állt a jogalkotó szervek rendelkezésére, amelyre a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartására vonatkozó értékelésüket alapozhatták.

179. E körülmények között összességében nem megalapozott az a kifogás, hogy a szubszidiaritás elvét illetően hiányos az irányelv indokolása.

3. Közbenső következtetés

180. Mindent egybevetve tehát sem anyagi, sem eljárási szempontból nem állapítható meg a szubszidiaritás elvének megsértése.

D – *Az uniós alapvető jogok*

181. Kérdésének negyedik és egyben utolsó részével a kérdést előterjesztő bíróság arról kér tájékoztatást, hogy sérti-e az irányelv 20. cikke az e-cigaretta gyártóinak és kereskedőinek az Alapjogi Charta 16. és 17. cikkében rögzített jogait. E részkérdés hátterét a Pillbox alapeljárásban felhozott azon kifogása adja, hogy az irányelv nemzeti jogba történő átültetése sértené a vállalkozás vállalkozási szabadságát és tulajdonhoz való jogát. A Pillbox ezzel összefüggésben azt állítja, hogy az irányelv 20. cikke és mindenekelőtt „[a] kereskedelmi reklámoknak a[z] […] irányelv 20. cikkének (5) bekezdésében foglalt tilalma” megakadályozza, hogy megfelelően népszerűsítse vállalkozását és terjessze védjegyét.

1. A vállalkozás szabadsága (az Alapjogi Charta 16. cikke)

182. Az Alapjogi Charta 16. cikke értelmében a vállalkozás szabadságát, az uniós joggal és a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban, el kell ismerni.

183. Amint az az említett rendelkezésre vonatkozó magyarázatokból következik, amelyeket az EUSZ 6. cikk (1) bekezdése harmadik albekezdésének és a Charta 52. cikke (7) bekezdésének megfelelően figyelembe kell venni a Charta értelmezésénél, a Charta 16. cikke által nyújtott védelem magában foglalja a gazdasági vagy kereskedelmi tevékenység gyakorlásának szabadságát, a szerződési szabadságot és a szabad versenyt.[101]

184. Az irányelv 20. cikkében foglalt szabályozás és különösen az irányelv 20. cikkének (5) bekezdésében előírt reklámozási tilalom kétségkívül a Pillboxhoz hasonló gazdasági szereplők vállalkozási szabadságába való beavatkozással jár. A reklám ugyanis a vállalkozások fontos eszközét jelenti piaci helyzetük megőrzéséhez vagy javításához, valamint új piacokon való előretörésükhöz. Nehezebben gyakorolhatja vállalkozási szabadságát az, aki nem vagy csak rendkívül korlátozottan reklámozhatja termékeit.

185. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint azonban a vállalkozás szabadsága nem jelent korlátlan jogosultságot, hanem azt a társadalomban betöltött feladata alapján kell megítélni.[102]

186. A Charta 52. cikkének (1) bekezdése értelmében a Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által, e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával, és az arányosság elvére figyelemmel csak annyiban korlátozhatók, amennyiben az elengedhetetlen, és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.

101 — DEB-ítélet (C-279/09, EU:C:2010:811, 32. pont); Sky Österreich ítélet (C-283/11, EU:C:2013:28, 42. pont).

102 — Deutsches Weintor ítélet (C-544/10, EU:C:2012:526, 54. pont); Sky Österreich ítélet (C-283/11, EU:C:2013:28, 45. pont).

187. E követelményeknek teljes mértékben megfelel az irányelv 20. cikke.

188. Az irányelv 20. cikke mint az Unió egyik jogalkotási aktusában foglalt kifejezett jogszabályi rendelkezés eleget tesz a csak törvény által való korlátozhatóság követelményének. [103]

189. Tartalmi szempontból a vállalkozás szabadsága – mint már említettem – széles körű közhatalmi beavatkozásoknak vethető alá, amelyek a gazdasági tevékenység gyakorlásának közérdekből való korlátozásait jelenthetik. [104] Ez hatást gyakorol nem utolsósorban arra, hogy hogyan kell alkalmazni a Charta 52. cikkének (1) bekezdése értelmében az arányosság elvét. [105] Az uniós jogalkotót e téren – mint fent már részletesen kifejtettem [106] – széles körű mérlegelési jogkör illeti meg.

190. Ez még inkább így van akkor, ha – akárcsak a jelen ügyben – méltányos egyensúlyt kell találni a vállalkozás szabadságában kifejeződő tisztán gazdasági érdekek és az uniós jog értékrendjében különösen magas helyet elfoglaló közegészség mint védett jogtárgy között. Amint az ugyanis az EUMSZ 9. cikkből, az EUMSZ 114. cikk (3) bekezdéséből és az EUMSZ 168. cikk (1) bekezdéséből, de a Charta 35. cikkének második mondatából is következik, valamennyi uniós politika és tevékenység meghatározása és végrehajtása során minden esetben biztosítani kell az emberi egészségvédelem magas szintjét. [107]

191. Ezt figyelembe véve összeegyeztethetők az arányosság elvével az irányelv 20. cikkében előírt intézkedések, különösen a 20. cikk (5) bekezdése szerinti reklámozási tilalom. [108]

192. Végül a vállalkozás szabadságának lényeges tartalma (a Charta 52. cikkének (1) bekezdése) sem sérül. [109] Még ha az irányelv 20. cikkének (5) bekezdése széles körben tiltja is az e-cigaretta reklámozását, az érintett gazdasági szereplőknek akkor is lehetőségük marad arra, hogy e-cigarettát gyártsanak és – az irányelv 20. cikkéből eredő követelményeket tiszteletben tartva – fogalmazzanak. Védjegyeiket is használhatják ennek körében. Az irányelv 20. cikkének (5) bekezdése szerinti reklámozási tilalom korlátozza ugyan a márkák közötti versenyt, nem sérti azonban a védjegy fő funkcióját, mégpedig az adott termék származása beazonosíthatóságának biztosítását.

193. Mindent egybevetve tehát nem sérül a vállalkozás szabadsága.

2. A tulajdonhoz való jog (az Alapjogi Charta 17. cikke)

194. Az Alapjogi Charta 17. cikke rögzíti a tulajdonhoz való jogot, minek körében e rendelkezés (2) bekezdése értelmében kifejezetten a szellemi tulajdon is védelmet élvez.

195. Az irányelv 20. cikkében szereplőkhöz – különösen a 20. cikk (5) bekezdése szerinti reklámozási tilalomhoz – hasonló szabályozások azonban semmiképpen sem jelentenek beavatkozást a tulajdonhoz való jogba.

103 — Lásd még ebben az értelemben: Digital Rights Ireland ítélet (C-293/12 és C-594/12, EU:C:2014:238, 38. és azt követő pontok), amelyben a Bíróság egy irányelv alapvető jogokkal való összeegyeztethetőségével foglalkozott, és ennek körében *nem* állapította meg az Alapjogi Charta 52. cikkének (1) bekezdése szerinti, a csak törvény által való korlátozhatóság követelményének megsértését.

104 — Sky Österreich ítélet (C-283/11, EU:C:2013:28, 46. pont).

105 — Sky Österreich ítélet (C-283/11, EU:C:2013:28, 47. pont).

106 — Lásd a jelen indítvány fenti 55–58. pontját.

107 — Az egészségvédelem jelentőségével kapcsolatban újabban lásd még: Deutsches Weintor ítélet (C-544/10, EU:C:2012:526, különösen a 45–47. pont) és Léger-ítélet (C-528/13, EU:C:2015:288, különösen az 57. pont).

108 — Lásd erről részletesen az irányelv 20. cikke különböző részeinek arányosságával kapcsolatban a jelen indítvány fenti 53–155. pontjában általam kifejtetteket; kifejezetten a reklámozással kapcsolatban lásd ezenkívül: Deutsches Weintor ítélet (C-544/10, EU:C:2012:526, 49. és 56. pont, az alkoholtartalmú italok reklámozásának tilalma tekintetében).

109 — Ugyanebben az értelemben: Deutsches Weintor ítélet (C-544/10, EU:C:2012:526, 56–58. pont).

196. Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében ugyanis a tulajdonjognak a jelenleg a Charta 17. cikkében szereplő, uniós jog által biztosított védelme nem terjed ki puszta kereskedelmi érdekekre vagy lehetőségekre, amelyek esetlegessége magának a gazdasági tevékenységnek a lényegéhez tartozik.[110] A gazdasági szereplő nem hivatkozhat szerzett jogra vagy jogos feltevésre olyan meglevő helyzet fenntartása végett, amelyet az uniós jogalkotó jogi aktusai módosíthatnak.[111]

197. Nem következik más az EJEE-hez fűzött első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkéből sem, amelyet a Charta 52. cikke (3) bekezdésének első mondata és az EUSZ 6. cikk (3) bekezdése értelmében figyelembe kell venni. A tulajdon abban foglalt garanciája ugyanis az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) ítélkezési gyakorlata értelmében sem foglalja magában a puszta jövedelemszerzési lehetőségek védelmét.[112]

198. Éppen ilyen, a tulajdonhoz való jog által fel *nem* ölelt jövedelemszerzési lehetőségekre hivatkozik azonban végső soron a Pillbox, amikor azt állítja, hogy az irányelv 20. cikke, különösen a 20. cikk (5) bekezdése szerinti reklámozási tilalom, korlátozza az e-cigaretta európai belső piacon történő forgalmazására vonatkozó jövőbeli lehetőségeit.

199. Konkrétan azon védjegyet illetően, amely alatt a Pillbox az e-cigarettáit forgalomba hozza, e védjegy a szellemi tulajdon részeként élvezi a Charta 17. cikkének (2) bekezdése szerinti védelmet. Az irányelv 20. cikkének (5) bekezdésében előírt reklámozási tilalom emellett valóban korlátozhatja a Pillboxnak a védjegye használatára vonatkozó lehetőségeit is. A védjegyhasználat e korlátozása azonban – mint azt már a Charta 16. cikke keretében kifejtettem[113] – igazolható az egészségvédelem megvalósítani kívánt magas szintjére tekintettel.

200. Mivel egyébként a védjegy a reklámozási tilalom ellenére továbbra is használható az e-cigaretták forgalmazása során, az irányelv 20. cikke nem érinti a Pillbox szellemi tulajdonának lényeges tartalmát.

201. Nem sérül tehát a tulajdonhoz való jog.

VI – **Végkövetkeztetések**

202. A fenti megfontolásokra tekintettel indítványozom, hogy a Bíróság a következő választ adja a High Court of Justice (Administrative Court) előzetes döntéshozatal iránti kérelmére:

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés vizsgálata nem állapított meg egyetlen olyan tényezőt sem, amely érintené a 2014/40/EU irányelv 20. cikkének érvényességét.

110 — Nold kontra Bizottság ítélet (4/73, EU:C:1974:51, 14. pont); FIAMM és társai kontra Tanács és Bizottság ítélet (C-120/06 P és C-121/06 P, EU:C:2008:476, 185. pont); Sky Österreich ítélet (C-283/11, EU:C:2013:28, 34. pont); Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Bizottság ítélet (C-398/13 P, EU:C:2015:535, 60. pont).

111 — Faust kontra Bizottság ítélet (52/81, EU:C:1982:369, 27. pont); Swedish Match ítélet (C-210/03, EU:C:2004:802, 73. pont); Alliance for Natural Health és társai ítélet (C-154/04 és C-155/04, EU:C:2005:449, 128. pont).

112 — EJEB, 1979. június 13-i Marckx kontra Belgium ítélet (ECLI:CE:ECHR:1979:0613JUD000683374, 50. pont); 2007. január 11-i Anheuser-Busch kontra Portugália ítélet (ECLI:CE:ECHR:2007:0111JUD007304901, 64. pont); 2012. március 13-i Malik kontra Egyesült Királyság ítélet (ECLI:CE:ECHR:2012:0313JUD002378008, 93. pont).

113 — Lásd különösen a jelen indítvány 184. és 192. pontját.