MACIEJ SZPUNAR
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2025. január 23.[1]

C-717/23. sz. ügy

Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz;
a Bezirkshauptmannschaft Grieskirchen,
B. M.
részvételével

(a Verwaltungsgerichtshof [legfelsőbb közigazgatási bíróság, Ausztria] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – 2014/40/EU irányelv – Olyan dohánytermékek forgalomba hozatala, amelyek csomagolása jogellenes elemeket tartalmazott – A »forgalomba hozatal« fogalma – Dohánytermékeknek nagykereskedő által kereskedelmi egység részére történő értékesítése – Nagykereskedőre kiszabott bírság”

I. Bevezetés

1. A jelen ügy alkalmat ad a Bíróságnak arra, hogy állást foglaljon a 2014/40/EU irányelv[2] 2. cikkének 40. pontja és 23. cikkének (2) bekezdése értelmében vett „forgalomba hozatal” fogalmának értelmezésével kapcsolatban.

2. Úgy tűnik, hogy a Bíróság korábbi ítélkezési gyakorlata ad bizonyos útmutatást e fogalom meghatározásának terjedelmével kapcsolatban. Mindazonáltal a 2014/40 irányelv szövegén, kontextusán és a rendelkezései által követett célkitűzésen alapuló átfogóbb értelmezés alapján javaslom ezen ítélkezési gyakorlat finomítását.

[1] Eredeti nyelv: francia.

[2] 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 európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 127., 1. o.; helyesbítések: HL 2015. L 150., 24. o.; HL 2016. L 40., 16. o.; HL 2018. L 307., 27. o.; HL 2019. L 255., 7. o.).

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. A 2014/40 irányelv

3. A 2014/40 irányelv (8) preambulumbekezdése kimondja, hogy „[a]z [EUMSZ 114. cikk] (3) bekezdése szerint a jogalkotási javaslatokban az egészség védelmének magas szintjét kell alapul venni, különös figyelemmel a tudományos tényeken alapuló új fejleményekre. A dohánytermékek nem közönséges árucikkek, és figyelembe véve a dohánynak az emberi egészségre gyakorolt különösen káros hatásait, az egészségvédelem kérdését kiemelt jelentőségű kérdésként kell kezelni, mindenekelőtt a fiatalok körében előforduló dohányzás arányának visszaszorítása érdekében”.

4. Ezen irányelv „Tárgy” című 1. cikke a következőket írja elő:

„Ezen irányelv célja a tagállamok azon törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítése, amelyek a következőkre vonatkoznak:

[…]

b) a dohánytermékek címkézésének és csomagolásának egyes vonatkozásai, beleértve a csomagolási egységen és bármely gyűjtőcsomagon megjelenő egészségvédő figyelmeztetéseket, valamint a dohánytermékeknek az ezen irányelvnek való megfelelése biztosítására szolgáló, e termékekre alkalmazandó nyomon követhetőségi és biztonsági elemeket;

[…]

a dohány- és a kapcsolódó termékek belső piaca zavartalan működésének elősegítése érdekében, kiindulásként az emberi egészség védelmének magas szintjét alapul véve, különös tekintettel a fiatalkorúak egészségének védelmére, valamint az Uniónak az Egészségügyi Világszervezet Dohányzás-ellenőrzési Keretegyezménye szerinti kötelezettségeinek való megfelelés céljából.”

5. Az említett irányelv „Fogalommeghatározások” című 2. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Ezen irányelv alkalmazásában:

[…]

40. »forgalomba hozatal« a termék – fizetés melletti vagy fizetés nélküli – hozzáférhetővé tétele az unióbeli fogyasztók számára, többek között távértékesítéssel is, tekintet nélkül a termék gyártásának helyére; határokon átnyúló távértékesítés esetében a terméket abban a tagállamban forgalomba hozott terméknek tekintik, ahol a fogyasztó tartózkodik;

41. »kiskereskedelmi egység«: olyan kereskedelmi egység, amelyben a dohánytermékeket – akár természetes személy által – forgalomba hozzák.”

6. Ugyanezen irányelvnek az irányelv „Csomagolás és címkézés” című II. fejezetében található, „Általános rendelkezések” címet viselő 8. cikkének (3) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok biztosítják, hogy az egészségvédő figyelmeztetések eltávolíthatatlan nyomtatással, letörölhetetlenül és teljes egészében látható módon szerepeljenek a csomagolási egységeken és minden gyűjtőcsomagon, ideértve azt is, hogy azokat részben vagy egészen semmilyen formában nem takarhatja el, illetve nem zavarhatja meg semmilyen adójegy, árcédula, biztonsági elem, csomagolóanyag, tasak, doboz vagy egyéb eszköz, amikor a dohánytermék forgalomba kerül. A cigarettától, illetve a tasakos kiszerelésű cigarettadohánytól eltérő dohánytermékek csomagolási egységein az egészségvédő figyelmeztetések matrica felragasztásával is rögzíthetők, feltéve, hogy a matrica a felragasztás után nem távolítható el a csomagolásról. Az egészségvédő figyelmeztetésnek a csomagolási egység kinyitásakor érintetlennek kell maradnia, kivéve a felpattintható (flip-top) fedelű dobozok esetében, amelyeken az egészségvédő figyelmeztetés a kinyitáskor megbontható ugyan, de csak oly módon, hogy a szöveg, a képek és a leszokással kapcsolatos információk grafikai egységessége és láthatósága megmaradjon.”

7. A 2014/40 irányelv „Termékismertetés” című 13. cikkének szövege a következő:

„(1) A csomagolási egység és a gyűjtőcsomagok címkézése, valamint maga a dohánytermék nem tartalmazhat olyan elemet vagy megoldást, amely:

[…]

c) ízre, illatra, ízesítőanyagra vagy más adalékanyagra, illetve ezek hiányára utal;

[…]”

8. Ezen irányelvnek az „Értesítés új dohánytermékekről” című 19. cikke az (1) bekezdésében a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok előírják, hogy a dohánytermékek gyártói és importőrei jelentsék be az illetékes tagállami hatóságoknak, amennyiben új dohánytermékeket kívánnak forgalomba hozni az adott belföldi piacon. Az értesítést elektronikus formában, hat hónappal a tervezett forgalomba hozatalt megelőzően kell benyújtani. […]

[…]”

9. Az említett irányelv „Elektronikus cigaretta” című 20. cikke (2) bekezdésének első albekezdése a következőket írja elő:

„Az elektronikus cigaretták és utántöltő flakonok gyártói és importőrei kötelesek értesítést benyújtani a tagállamok illetékes hatóságainak minden olyan termékről, amelyet forgalomba kívánnak hozni. Az értesítést elektronikus formában, hat hónappal a tervezett forgalomba hozatalt megelőzően kell benyújtani. […]”

10. Ugyanezen irányelv „Együttműködés és végrehajtás” című 23. cikke a (2) és a (3) bekezdésében előírja:

„(2) A tagállamok biztosítják, hogy azok a dohánytermékek és kapcsolódó termékek, amelyek nem felelnek meg ennek az irányelvnek, ideértve az az alapján hozott végrehajtási aktusokat és a

felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat is, ne kerülhessenek piaci forgalomba. A tagállamok biztosítják, hogy dohánytermék, illetve kapcsolódó termékek ne kerülhessenek piaci forgalomba, ha az ebben az irányelvben előírt bejelentési kötelezettségeket nem teljesítették.

(3) A tagállamok megállapítják az ennek az irányelvnek megfelelően elfogadott nemzeti rendelkezések megsértése esetén alkalmazandó szankciók szabályait, és meghoznak minden szükséges intézkedést, hogy biztosítsák e szankciók végrehajtását. Az előírt szankcióknak hatékonyaknak, arányosaknak és visszatartó erejűeknek kell lenniük. A szándékos jogsértés esetén alkalmazhatók olyan közigazgatási szankciók, amelyek ellensúlyozzák a jogsértéssel elérni kívánt gazdasági előnyt.”

2. Az (EU) 2019/1020 rendelet

11. Az (EU) 2019/1020 rendelet[3] (1), (14) és (43) preambulumbekezdésének szövege a következő:

„(1) A termékek Unión belüli szabad mozgásának biztosítása érdekében gondoskodni kell arról, hogy a termékek megfeleljenek az uniós harmonizációs jogszabályoknak, és ezáltal teljesítsék a közérdek, úgymint az egészség és a biztonság általában, a munkahelyi egészség és biztonság, a fogyasztók védelme, a környezetvédelem, a közbiztonság magas szintű védelmére, valamint az említett jogszabályok által védett bármely egyéb közérdek védelmére vonatkozó követelményeket. Ezen előírások szigorú végrehajtása alapvető fontosságú ezen érdekek megfelelő védelme és a tisztességes verseny – az áruk uniós piacán való – kiteljesedését lehetővé tevő feltételek megteremtése szempontjából. E végrehajtás biztosításához ezért szabályokra van szükség, függetlenül attól, hogy a termékeket hagyományos eszközök útján vagy online hozzák forgalomba, illetve hogy azokat az Unióban állítják-e elő vagy sem.

[…]

(14) A modern ellátási láncok számos különböző gazdasági szereplőt fognak össze, és ezek mindegyikére vonatkoznia kell az uniós harmonizációs jogszabályok végrehajtásának, megfelelő mértékben figyelembe véve ugyanakkor az ellátási láncban betöltött szerepüket, és hogy milyen mértékben járulnak hozzá a termékek uniós piacon történő forgalmazásához. Ezért e rendeletet alkalmazni kell az e rendelet I. mellékletében felsorolt uniós harmonizációs jogszabályok által közvetlenül érintett gazdasági szereplőkre […]

[…]

(43) A piacfelügyeleti hatóságok a gazdasági szereplők, a végfelhasználók és a köz érdekében járnak el, azzal céllal, hogy biztosítsák a termékekre vonatkozó uniós harmonizációs jogszabályok által meghatározott közérdek – megfelelő végrehajtási intézkedések révén történő – következetes megőrzését és védelmét, valamint ezen jogszabályoknak a teljes ellátási lánc vonatkozásában – a megfelelő ellenőrzések révén – történő megfelelést, figyelembe véve, hogy önmagukban az adminisztratív ellenőrzések sok esetben nem helyettesíthetik a fizikai és a laboratóriumi ellenőrzéseket annak ellenőrzése érdekében, hogy a termékek megfelelnek-e a vonatkozó uniós harmonizációs jogszabályoknak. Következésképpen a piacfelügyeleti hatóságoknak tevékenységük ellátása során magas

[3] A piacfelügyeletről és a termékek megfelelőségéről, valamint a 2004/42/EK irányelv, továbbá a 765/2008/EK és a 305/2011/EU rendelet módosításáról szóló 2019. június 20-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2019. L 169., 1. o.; helyesbítés: HL 2022. L 151., 74. o.).

szintű átláthatóságot kell biztosítaniuk, és minden olyan információt a nyilvánosság rendelkezésére kell bocsátaniuk, amelyet az uniós végfelhasználók érdekeinek védelme érdekében relevánsnak tartanak.”

12. E rendelet „Tárgy” című 1. cikke az (1) bekezdésében kimondja:

„E rendelet célkitűzése a 2. cikkben említett uniós harmonizációs jogszabályok hatálya alá tartozó termékek piacfelügyeletének megerősítése révén a belső piac működésének javítása annak biztosítása érdekében, hogy az uniós piacon csak olyan, megfelelő termékeket forgalmazzanak, amelyek teljesítik a közérdek, úgymint az egészség és a biztonság általában, a munkahelyi egészség és biztonság, a fogyasztók védelme, a környezetvédelem és a közbiztonság, valamint az említett jogszabályok által védett bármely egyéb közérdek magas szintű védelmére vonatkozó követelményeket.”

13. Az említett rendelet „Hatály” című 2. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„E rendelet azokra a termékre vonatkozik, amelyek az I. mellékletben felsorolt uniós harmonizációs jogszabályok (a továbbiakban: az uniós harmonizációs jogszabályok) hatálya alá tartoznak annyiban, amennyiben nincsenek az uniós harmonizációs jogszabályokban ugyanilyen célkitűzéssel bíró, különös rendelkezések, amelyek a piacfelügyelet és a végrehajtás egyes szempontjait konkrétabban szabályozzák.”

14. Ugyanezen rendelet „Fogalommeghatározások” című 3. cikke a következőképpen rendelkezik:

„E rendelet alkalmazásában:

1. »forgalmazás«: az uniós piacon valamely termék kereskedelmi tevékenység keretében történő rendelkezésre bocsátása értékesítés, fogyasztás vagy használat céljára, ellenérték fejében vagy ingyenesen;

2. »forgalomba hozatal«: a termék első alkalommal történő forgalmazása az uniós piacon;

[…]”

15. A 2019/1020 rendelet „Piacfelügyeleti intézkedések” című 16. cikkének (3) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A (2) bekezdés alkalmazásában a gazdasági szereplő által meghozandó korrekciós intézkedés többek között a következőket foglalhatja magában:

[…]

c) a termék azonnali visszahívása vagy forgalomból történő kivonása és a nyilvánosság figyelmeztetése a fennálló kockázatra;

[…]”

B. Az osztrák jog

16. Az 1995. július 1-jei Tabak- und Nichtraucherinnen- bzw. Nichtraucherschutzgesetz (a dohánytermékekről és a nemdohányzók védelméről szóló törvény)[4] (a továbbiakban: dohánytörvény) 1. §-a értelmében az e törvény alkalmazásában „forgalomba hozatal” „a termék – fizetés melletti vagy fizetés nélküli – hozzáférhetővé tétele a fogyasztók számára, tekintet nélkül a termék gyártásának helyére”.

17. E törvény 2. §-ának (1) bekezdése értelmében tilos „az olyan dohánytermékek és kapcsolódó termékek” forgalomba hozatala, „amelyek nem felelnek meg a 4–10e. §-nak vagy az [e törvény] alapján hozott rendeleteknek”.

18. Az említett törvény 5d. §-ának szövege a következő:

„(1) A csomagolási egység és a gyűjtőcsomagok címkézése, valamint maga a dohánytermék nem tartalmazhat olyan elemet vagy megoldást, amely:

[…]

3. ízre, illatra, ízesítőanyagra vagy más adalékanyagra, illetve ezek hiányára utal,

[…]

(3) Az (1) és (2) bekezdés alapján tiltott elemek és megoldások közé különösen a következők tartozhatnak: szövegek, szimbólumok, nevek, védjegyek, képi vagy más megjelölések.”

19. Ugyanezen törvény 14. §-ának (1) bekezdése kimondja:

„Az a személy, aki

1. a 2. § megsértésével dohánytermékeket vagy kapcsolódó termékeket hoz forgalomba,

[…]

szabálysértést követ el, kivéve, ha a tényállás más közigazgatási rendelkezések alapján súlyosabb szankcióval sújtható, és 7500 euróig, ismételt elkövetés esetén 15 000 euróig terjedő pénzbírsággal sújtható.

[…]”

III. Az alapeljárás, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés és a Bíróság előtti eljárás

20. 2022. május 30-án a Bezirkshauptmannschaft Grieskirchen (grieskircheni körzeti közigazgatási hatóság, Ausztria; a továbbiakban: hatóság) 1000 euró összegű pénzbírságot szabott ki B. M. dohány-nagykereskedővel szemben azzal az indokkal, hogy a társaság, amelynek az ügyvezetője, olyan cigarettákat értékesített egy trafik (kiskereskedelmi egység) részére, amelyek csomagolási egységén tiltott címke volt található. Az e csomagolási egységen szereplő

[4] BGBl., 431/1995. sz., a BGBl. I, 66/2019. sz. szerinti változat.

„tökéletesen kiegyensúlyozott” és „lassú érleléssel” információk ugyanis az ízre utaló elemeket jelentenek. A hatóság úgy ítélte meg, hogy a nagykereskedő ezzel megsértette a dohánytörvény 2. §-a (1) bekezdésének 1. pontjával és 5d. §-a (1) bekezdésének 3. pontjával összefüggésben értelmezett 14. §-a (1) bekezdésének 1. pontját.

21. B. M. e határozattal szemben keresetet indított a Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (felső-ausztriai regionális közigazgatási bíróság, Ausztria) előtt, amely 2022. szeptember 1-jei határozatával helyt adott e keresetnek, megsemmisítette a hatóság 2022. május 30-i határozatát, és megszüntette a szabálysértési eljárást.

22. E regionális közigazgatási bíróság szerint a hatóság tévesen vélte úgy, hogy a szóban forgó termékeknek a kiskereskedelmi egység részére történő értékesítése azok forgalomba hozatalát eredményezte. A dohánytörvény 1. §-ának 2. pontja ugyanis átveszi a „forgalomba hozatal” 2014/40 irányelv 2. cikkének 40. pontjában szereplő fogalommeghatározását, így e fogalmat úgy kell érteni, mint a termékeknek a fogyasztók számára – fizetés mellett vagy fizetés nélkül – történő hozzáférhetővé tételét, tekintet nélkül a termék gyártásának helyére. Így egy terméket akkor kell a fogyasztók számára „forgalomba hozottnak” tekinteni, ha az kiskereskedelmi egységekben vagy távértékesítés útján elérhető, és a fogyasztók számára történő „hozzáférhetővé tétel” dohánytermékeknek közvetlenül a fogyasztó részére történő értékesítés céljából történő rendelkezésre tartását, tehát a fogyasztók részére történő értékesítést megelőző utolsó lépést jelenti, amelyre általában trafikban kerül sor. A felső-ausztriai regionális közigazgatási bíróság tehát arra a következtetésre jutott, hogy B. M. nem „hozta forgalomba” a szóban forgó termékeket, mivel azokat egy kiskereskedelmi egység részére értékesítette, amely szintén vállalkozó, nem pedig fogyasztó.

23. A hatóság a 2022. szeptember 1-jei határozattal szemben felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a Verwaltungsgerichtshofhoz (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Ausztria), a kérdést előterjesztő bírósághoz. Ezt követően a Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (szövetségi szociális, egészségügyi, ápolás-gondozási és fogyasztóvédelmi miniszter, Ausztria) lépett az eljárásban a hatóság helyébe.

24. A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy az alapügy elbírálásához azt kell meghatározni, hogy az uniós jog – amelynek tartalma megegyezik az osztrák joggal – által előírt, az olyan dohánytermék forgalomba hozatalára vonatkozó tilalom, amelynek csomagolási egysége sérti a kiszerelésre vonatkozó előírásokat, már e terméknek a nagykereskedő által egy kiskereskedelmi egység részére történő értékesítésére is vonatkozik, vagy csak a terméknek kiskereskedelmi egység által a fogyasztó részére történő értékesítésére. E tekintetben a 2014/40 irányelv 23. cikkének (2) bekezdésében használt „piaci forgalomba kerülés” fogalmának értelmezése a döntő. Márpedig ezen irányelv nem határozza meg a „termékek hozzáférhetővé tételének” fogalmát, amely pedig a „forgalomba hozatal” ezen irányelv 2. cikkének 40. pontjában meghatározott fogalmának egyik központi eleme.

25. Elsősorban a kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy a 2014/40 irányelv 2. cikke 40. pontjának német nyelvi változata [5] nem zárja ki a „forgalomba hozatal” fogalmának olyan értelmezését, amely magában foglalja a termék kiskereskedelmi egység részére történő hozzáférhetővé tételét. Az angol [6] és a francia [7] nyelvi változat azonban nem teszi lehetővé e kérdés tisztázását.

[5] „die entgeltliche oder unentgeltliche Bereitstellung von Produkten […] *für* Verbraucher”. Kiemelés tőlem.

[6] „to make products […] available to consumers”.

[7] „le fait de mettre des produits […] à la disposition des consommateurs”.

26. Másodsorban e bíróság megállapítja, hogy a 2014/40 irányelv 2. cikkének 40. pontját illetően a Bíróság a Pro Rauchfrei II ítéletben [8] kimondta, hogy az e rendelkezésben használt „hozzáférhetővé tétel” kifejezés szokásos értelmének megfelelően valamely dohányterméket akkor kell „forgalomba hozottnak” tekinteni, ha azt a fogyasztók meg tudják vásárolni. Ez a helyzet már akkor is fennáll, ha valamely dohánytermék készen áll az eladásra, még azt megelőzően is, hogy azt a vásárló megvásárolta és kifizette volna. Ebből következik, hogy a jelen ügyben az említett terméknek a nagykereskedő által a kiskereskedelmi egység részére történő értékesítése nem minősül „forgalomba hozatalnak”.

27. Ugyanakkor a Pro Rauchfrei II ítélet [9] alapjául szolgáló ügy és az alapügy közötti ténybeli különbségek miatt a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy a Bíróság által ezen ítéletben elfogadott értelmezés azt jelenti-e, hogy a dohánytermékek „forgalomba hozatala” a 2014/40 irányelv szóban forgó rendelkezésétől függetlenül minden esetben azt feltételezi, hogy a dohányterméket közvetlenül a fogyasztó számára teszik hozzáférhetővé (például értékesítés útján), és hogy e hozzáférhetővé tétel nem valósulhat meg az ellátási lánc valamely korábbi szakaszában.

28. E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság rámutat arra, hogy a Bíróság az ítéletében nem vette át a Tanchev főtanácsnok által a Pro Rauchfrei ügyre vonatkozó indítványában [10] kifejtett azon megfontolásokat, amelyek szerint a nagykereskedelmi értékesítés kifejezetten ki van zárva a „forgalomba hozatal” fogalmából. Mindemellett e bíróság szerint a 2014/40 irányelv rendszertani értelmezése éppen ellenkezőleg arra utal, hogy az irányelv 2. cikkének 40. pontjában általános jelleggel meghatározott „forgalomba hozatal” fogalma ezen irányelv alkalmazandó rendelkezésétől és a szóban forgó helyzettől függően a dohánytermékek kereskedelmében részt vevő különböző gazdasági szereplőkre terjedhet ki. Ezért az említett irányelv 23. cikkének (2) bekezdésében a tagállamokra rótt azon kötelezettség, hogy biztosítsák, hogy azok a dohánytermékek, amelyek nem felelnek meg az irányelvnek, ne „kerülhessenek piaci forgalomba”, bizonyos esetekben a gyártókra, importőrökre vagy nagykereskedőkre is kiterjedhet, más esetekben pedig csak a kiskereskedelmi egységekre terjed ki.

29. Harmadsorban a kérdést előterjesztő bíróság a német jogszabályokra hivatkozik. A német jogalkotó ugyanis a „forgalomba hozatal” fogalmának olyan értelmezésére támaszkodott, amely a 2014/40 irányelv szóban forgó rendelkezésétől függően a dohánytermékek kereskedelmében részt vevő valamennyi gazdasági szereplőre vagy közülük csak egyesekre terjed ki. E bíróság szerint, bár a német jogszabályok lényegében átveszik az ezen irányelv 2. cikkében szereplő fogalommeghatározásokat, a „forgalomba hozatal” fogalmának meghatározása érdekében pontosítják, hogy a dohánytermékek hozzáférhetővé tétele magában foglalja az uniós piacon valamely termék kereskedelmi tevékenység keretében történő rendelkezésre bocsátását értékesítés, fogyasztás vagy használat céljára. A német jogalkotó ily módon az anyagi jogi rendelkezések és a piacfelügyeleti intézkedések közötti koherencia biztosítása érdekében átvette a „forgalomba hozatal” fogalmának a 765/2008/EK rendelet [11] 2. cikkének 2. pontjában szereplő meghatározását.

[8] 2023. március 9-i ítélet (C-356/22, EU:C:2023:174, 20. pont).

[9] 2023. március 9-i ítélet (C-356/22, EU:C:2023:174).

[10] C-370/20, EU:C:2021:627.

[11] A termékek forgalmazása tekintetében az akkreditálás és piacfelügyelet előírásainak megállapításáról szóló 2008. július 9-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2008. L 218., 30. o.). E rendelet 2. cikkének 2. pontját átvette a 2019/1020 rendelet 3. cikkének 2. pontja.

30. Következésképpen a kérdést előterjesztő bíróság azt állítja, hogy a német dohánytörvény 1. §-a (1) bekezdésének 1. pontja biztosítja, hogy a „forgalomba hozatal” fogalma ne csak a dohánytermékeknek közvetlenül a fogyasztó részére történő értékesítését foglalja magában, hanem e termékeknek az ellátási lánc bármely szakaszában történő minden értékesítését. E rendelkezés folytatásaként e törvény 3. §-ának (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a gazdasági szereplők és az első kiskereskedelmi egységek tulajdonosai kereskedelmi tevékenységük keretében ugyanúgy kötelesek biztosítani, hogy csak olyan termékek kerüljenek piaci forgalomba, amelyek megfelelnek az említett törvény követelményeinek.

31. Márpedig az osztrák jogban nincsenek hasonló szabályok, mivel az olyan átültetésre szorítkozik, amely szinte szóról szóra átveszi a 2014/40 irányelv 2. cikkének 40. pontjában szereplő meghatározást a dohánytörvény 1. §-ának 2. pontjába, valamint a 2014/40 irányelv 23. cikkének (2) bekezdésében előírt forgalombahozatali tilalmat e törvény 2. §-a (1) bekezdésének 1. pontjába.

32. E körülmények között határozott úgy a Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság), hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„Úgy kell-e értelmezni a [2014/40] irányelv 23. cikkének (2) bekezdését a 2. cikkének 40. pontjával és 13. cikke (1) bekezdésének c) pontjával összefüggésben, hogy az olyan dohánytermék forgalomba hozatalára vonatkozó tilalom, amelynek csomagolási egysége olyan elemet, illetve megoldást tartalmaz, amely ízre utal, már e dohányterméknek a nagykereskedő által egy kiskereskedelmi egység részére történő értékesítésére is vonatkozik, vagy csak a valamely kiskereskedelmi egységben a fogyasztók részére történő értékesítésére?”

33. B. M., az osztrák, a belga és a holland kormány, valamint az Európai Bizottság terjesztett elő írásbeli észrevételeket. A belga kormány kivételével ugyanezek a felek a 2024. október 23-án tartott tárgyaláson szóbeli észrevételeket terjesztettek elő.

IV. Elemzés

34. Egyetlen kérdésével az előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy a 2014/40 irányelv 2. cikkének 40. pontjával összefüggésben értelmezett 23. cikkének (2) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy a tagállamokat terhelő azon kötelezettség, hogy biztosítsák, hogy ne kerülhessenek piaci forgalomba olyan dohánytermékek, amelyek csomagolási egysége sérti az ezen irányelvnek az ilyen termékek kiszerelésére vonatkozó előírásait, e termékeknek a nagykereskedő által egy kiskereskedelmi egység részére történő értékesítésére is vonatkozik, vagy csak a valamely kiskereskedelmi egységben a fogyasztók részére történő értékesítésükre.

35. Ezen előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés elemzésének megkezdése előtt szükségesnek tartom, hogy néhány előzetes megjegyzést tegyek a kérdés tárgyát illetően.

36. Megjegyzem ugyanis, hogy a jogvitában részt vevő felek lényegében a 2014/40 irányelv 2. cikke 40. pontjának értelmezésére összpontosítottak, amely rendelkezés elvont módon határozza meg a „forgalomba hozatal” ezen irányelv értelmében vett fogalmát. Ugyanakkor úgy vélem, hogy a jelen

ügy nem a „forgalomba hozatal” fogalommeghatározásának *in abstracto* történő értelmezésére, hanem az említett irányelv e fogalmat végrehajtó anyagi jogi rendelkezésének az értelmezésére vonatkozik.

37. Véleményem szerint a jelen ügy tárgya inkább a tagállamok azon kötelezettségének terjedelmére vonatkozik, hogy ne tegyék lehetővé a 2014/40 irányelvnek nem megfelelő dohánytermékek piaci forgalomba kerülését, és a Bíróságnak e tekintetben azt kell eldöntenie, hogy az ilyen kötelezettség kizárólag e termékeknek a kiskereskedelmi egység által a fogyasztó részére történő értékesítése szakaszának ellenőrzését jelenti-e, vagy az ellátási lánc korábbi szakaszainak, így a nagykereskedelmi értékesítésnek – amelyről a jelen ügyben is szó van – a felügyeletét is feltételezi.

38. Elemzésemet tehát a 2014/40 irányelv 23. cikke (2) bekezdésének értelmezésére összpontosítom, amennyiben az arra kötelezi a tagállamokat, hogy biztosítsák, hogy az ezen irányelvnek nem megfelelő dohánytermékek ne kerülhessenek piaci forgalomba.

39. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az uniós jogi rendelkezések értelmezésénél nemcsak a rendelkezés megfogalmazását, hanem a szövegkörnyezetét, és annak a szabályozásnak a célkitűzéseit is figyelembe kell venni, amelynek a részét képezi. [12]

40. Ezért el fogom végezni a 2014/40 irányelv 23. cikke (2) bekezdésének szó szerinti (A.), rendszertani (B.) és teleologikus (C.) értelmezését annak meghatározása érdekében, hogy a dohánytermékek nagykereskedő által kiskereskedelmi egység részére történő értékesítése a tagállamokat terhelő azon kötelezettség hatálya alá tartozik-e, hogy biztosítsák, hogy az ezen irányelvnek nem megfelelő termékek ne kerülhessenek piaci forgalomba.

A. Szó szerinti értelmezés

41. A 2014/40 irányelv 23. cikkének (2) bekezdése általános felügyeleti kötelezettséget ír elő a tagállamok számára annak biztosítása érdekében, hogy az irányelvnek nem megfelelő termékek ne kerülhessenek piaci forgalomba.

42. A felek egyetértenek abban, hogy a „forgalomba kerülés” fogalmának az ilyen felügyeleti kötelezettség összefüggésében fennálló jelentésének meghatározása érdekében a 2014/40 irányelv 2. cikkének 40. pontjára kell hivatkozni.

43. Így a Bizottság arra hivatkozik, hogy a 2014/40 irányelv 2. cikke 40. pontjának szövege egyértelmű, és kimondja, hogy a forgalomba hozatalra csak akkor kerül sor, amikor a fogyasztók közvetlenül hozzáférnek a szóban forgó termékekhez. E fogalom minden olyan értelmezése, amely magában foglalja a termékeknek nagykereskedő által kiskereskedelmi egység részére történő értékesítését, ellentétes e rendelkezés szövegével.

44. Egyetértek ezzel az értelmezéssel. A 2014/40 irányelv 2. cikkének 40. pontja általános meghatározást ad a „forgalomba hozatal” fogalmára vonatkozóan, amely azt feltételezi, hogy a fogyasztók hozzáférnek a szóban forgó termékekhez.

[12] 2019. január 30-i Planta Tabak ítélet (C-220/17, EU:C:2019:76, 60. pont); 2018. szeptember 26-i Baumgartner ítélet (C-513/17, EU:C:2018:772, 23. pont).

45. Mindazonáltal a belga és a holland kormányhoz hasonlóan úgy vélem, hogy a 2014/40 irányelv 2. cikkének 40. pontja értelmében vett „forgalomba hozatal” fogalmának meghatározására való puszta hivatkozás nem teszi lehetővé annak pontos meghatározását, hogy a tagállamokat terhelő, az ezen irányelv 23. cikkének (2) bekezdésében előírt felügyeleti kötelezettség feltételezi-e a szóban forgó termékeknek a nagykereskedő által kiskereskedelmi egység részére történő értékesítésének szakaszában történő ellenőrzést is.

46. Amint azt ugyanis egyébként maga a Bizottság is hangsúlyozza, a 2014/40 irányelv 23. cikkének (2) bekezdése eredmény elérésére – tudniillik annak elérésére, hogy az ezen irányelvnek nem megfelelő termékek ne kerüljenek hozzáférhetővé tételre a fogyasztók számára – vonatkozó kötelezettséget ír elő a tagállamok számára. Ily módon a „forgalomba hozatal” az említett irányelv 2. cikkének 40. pontjában meghatározott fogalma csak az ezen irányelv 23. cikkének (2) bekezdése alapján elérendő eredmény azonosítását teszi lehetővé. Ezzel szemben nem teszi lehetővé annak meghatározását, hogy ez az eredmény azzal jár-e, hogy a tagállam felügyeleti kötelezettségét a nagykereskedelmi értékesítés szakaszában is ellátja, vagy hogy azt csak a szóban forgó termékeknek kiskereskedelmi egység által a fogyasztó részére történő értékesítése szakaszában látja el.

47. A Bíróság által a Pro Rauchfrei II ítéletben [13] a „forgalomba hozatal” meghatározására való hivatkozás sem alkalmas arra, hogy megvilágítsa a 2014/40 irányelv 23. cikkének (2) bekezdésében foglalt kötelezettség terjedelmét. Így az ezen ítélet alapjául szolgáló ügyben a Bíróságnak azt kellett eldöntenie, hogy a dohánytermékek olyan árusító automatán keresztül történő értékesítése, amelyben a termékek nem láthatók, az ezen irányelv 8. cikkének (3) bekezdése értelmében vett „forgalomba kerülésnek” minősül-e, amely rendelkezés azt írja elő, hogy a forgalomba kerüléskor a szóban forgó termékeken szereplő egészségvédő figyelmeztetések nem takarhatók el. E tekintetben a Bíróság kimondta, hogy a „hozzáférhetővé tétel” kifejezés szokásos értelmének megfelelően valamely dohányterméket akkor kell „forgalomba hozottnak” tekinteni, ha azt a fogyasztók meg tudják vásárolni. Ha egy ilyen termék készen áll az eladásra, úgy kell tekinteni, hogy azt még azt megelőzően hozták forgalomba, hogy azt a vásárló megvásárolta és kifizette volna.

48. E körülmények között a Pro Rauchfrei II ítélet [14] a szó szerinti értelmezésnek megfelelően megvilágítja a 2014/40 irányelv 2. cikkének 40. pontja értelmében vett „forgalomba hozatal” fogalmának jelentését, amely értelmezés szerint a forgalomba hozatal azt feltételezi, hogy a fogyasztók közvetlenül hozzáférjenek a szóban forgó termékekhez.

49. Ez a megoldás azonban itt is csak azt az eredményt emeli ki, amelyet a tagállamoknak a 2014/40 irányelv 23. cikkének (2) bekezdése alapján el kell érniük, tudniillik azt, hogy a fogyasztók ne vásárolhassanak meg az ezen irányelvnek nem megfelelő termékeket. Ezzel szemben nem teszi lehetővé annak meghatározását, hogy ezen eredmény elérése érdekében a tagállamok csak a kiskereskedelmi egység által a fogyasztónak történő értékesítés szakaszában kötelesek-e ellenőrzést gyakorolni, vagy az ellátási lánc valamely korábbi szakaszában is.

50. E tekintetben maga a 2014/40 irányelv 23. cikke (2) bekezdésének a szövege sem egyértelmű. Így, amint arra mindegyik fél rámutat, e rendelkezés az elérendő eredményt írja elő. Az említett rendelkezés ezzel szemben nem szabályozza azt a kérdést, hogy a tagállamoknak milyen eszközöket kell alkalmazniuk ezen eredmény elérése érdekében, azaz hogy csak az ellátási lánc végső szakaszában, vagy korábban is ellenőrzést kell-e gyakorolniuk.

[13] 2023. március 9-i ítélet (C-356/22, EU:C:2023:174).

[14] 2023. március 9-i ítélet (C-356/22, EU:C:2023:174).

51. Következésképpen, mivel a 2014/40 irányelv 23. cikke (2) bekezdésének szövegéből nem tűnik ki egyértelműen, hogy a tagállamokat terhelő, annak biztosítására vonatkozó kötelezettség, hogy az ezen irányelvnek nem megfelelő dohánytermékek ne „kerülhessenek piaci forgalomba”, magában foglalja-e ezen termékeknek a nagykereskedő által kiskereskedelmi egység részére történő értékesítésének szakaszában történő ellenőrzést, szükségesnek tartom e fogalommeghatározás szövegének e rendelkezés összefüggéseire és az említett irányelv célkitűzéseire tekintettel történő elemzését.

B. Rendszertani értelmezés

52. Egyrészt a 2014/40 irányelv „Együttműködés és végrehajtás” című 23. cikke ezen irányelv záró rendelkezései között szerepel, és (2) bekezdése előírja, hogy a „tagállamok biztosítják, hogy azok a dohánytermékek és kapcsolódó termékek, amelyek nem felelnek meg ennek az irányelvnek, […] ne kerülhessenek piaci forgalomba”.

53. A 2014/40 irányelv 23. cikkének (3) bekezdése arra vonatkozó kötelezettséget ír elő a tagállamok számára, hogy megállapítsák a nemzeti átültető rendelkezések megsértése esetén alkalmazandó szankciók szabályait.

54. Úgy értelmezem tehát a 2014/40 irányelv 23. cikkének (2) bekezdését, hogy az általános felügyeleti kötelezettséget ír elő a tagállamok számára, amely annak biztosítására irányul, hogy az irányelvnek nem megfelelő termékeket ne tegyenek hozzáférhetővé a fogyasztók számára, e cikk (3) bekezdését pedig úgy, mint amely ezt az általános felügyeleti kötelezettséget az ezen irányelv előírásainak megsértése esetén alkalmazandó szankciók bevezetése révén konkretizálja.

55. Márpedig e szankciók bevezetését semmi nem korlátozza a 2014/40 irányelv rendelkezéseinek a dohánytermékek kiskereskedelmi egység által a fogyasztók részére történő értékesítésének szakaszában történő megsértésére. Éppen ellenkezőleg, amint arra a Bizottság rámutat, e szankciók ezen irányelv valamennyi rendelkezésére vonatkoznak, függetlenül attól, hogy az ellátási lánc mely szakaszában alkalmazandók.

56. E körülmények között úgy vélem, hogy a 2014/40 irányelv 23. cikkének (2) bekezdése által a tagállamok számára előírt felügyeleti kötelezettségre sem vonatkozhat ilyen korlátozás.

57. Másrészt a Bizottság által hangsúlyozott tágabb összefüggésben meg kell állapítani, hogy a 2014/40 irányelvet bizonyos mértékben kiegészíti a 2019/1020 rendelet, amely piacfelügyeleti intézkedéseket ír elő annak biztosítása érdekében, hogy az érintett termékek megfeleljenek a harmonizációs jogszabályok anyagi jogi rendelkezéseinek.

58. A 2019/1020 rendelet ugyanis az uniós harmonizációs jogszabályok hatálya alá tartozó termékekre alkalmazandó, amely jogszabályok felsorolását a rendelet I. melléklete tartalmazza, és amelyek közé a 2014/40 irányelv is tartozik. Így e rendelet célja az ezen irányelv hatálya alá tartozó termékek piacfelügyeletének megerősítése annak érdekében, hogy csak az irányelvnek megfelelő termékek kerüljenek forgalomba.

59. Másként fogalmazva, a 2019/1020 rendelet célja a 2014/40 irányelv által a dohánytermékek irányelv rendelkezéseinek való megfelelését illetően előírt mechanizmusok hatékonyságának növelése.

60. Ennek érdekében a 2019/1020 rendelet többek között piacfelügyeleti kötelezettséget, továbbá valamely termék meg nem felelése esetén számos intézkedés elfogadására vonatkozó kötelezettséget ír elő tagállamok számára, ideértve azon intézkedést, amely abban áll, hogy az érintett gazdasági szereplőt kötelezzék a meg nem felelés megszüntetéséhez szükséges intézkedések megtételére. E rendelet tehát nem korlátozza a – 2014/40 irányelvben már előírt felügyeleti kötelezettséget megerősítő – felügyeleti kötelezettséget kizárólag a termék kiskereskedelmi egység által a fogyasztó részére történő értékesítésének szakaszára, hanem kiegészíti ezt az eszközt azáltal, hogy konkrét intézkedések elfogadására vonatkozó kötelezettséget ír elő a tagállamok számára.

61. Amint azt maga a Bizottság is hangsúlyozza, ennek révén a 2014/40 irányelv teljes körű alkalmazásának a dohánytermékek teljes ellátási láncában történő biztosításáról van szó, mivel a 2019/1020 rendelet (12) preambulumbekezdése jelzi, hogy „[a]z ellátási lánc minden pontján el kell várni a gazdasági szereplőktől, hogy a termékek forgalomba hozatalakor […] az alkalmazandó jogi előírásoknak maradéktalanul megfelelve járjanak el”.

62. Egy ilyen mechanizmus véleményem szerint megerősíti, hogy a 2014/40 irányelv 23. cikkének (2) bekezdésében előírt felügyeleti kötelezettséget úgy kell értelmezni, hogy annak terjedelme megegyezik a 2019/1020 rendeletben foglalt kötelezettség terjedelmével.

63. Ezen okokból úgy vélem, hogy a rendszertani értelmezésből az következik, hogy a tagállamoknak a 2014/40 irányelv 23. cikkének (2) bekezdésében előírt felügyeleti kötelezettsége magában foglalja, hogy a tagállamok a felügyeleti kötelezettségüket nem csupán a szóban forgó termékek kiskereskedelmi egység által a fogyasztó részére történő értékesítésének szakaszában, hanem a nagykereskedelmi értékesítés szakaszában is ellátják.

64. Számomra úgy tűnik, hogy ezt az értelmezést egyébiránt e rendelkezés teleologikus értelmezése is megerősíti.

C. Teleologikus értelmezés

65. Amint azt a Bíróság már megállapította, a 2014/40 irányelv – az 1. cikke szerint – kettős célt követ, amely a dohánytermékek és kapcsolódó termékek belső piaca zavartalan működésének elősegítésére irányul, kiindulásként az emberi egészség védelmének magas szintjét alapul véve, különös tekintettel a fiatalkorúak egészségének védelmére. [15]

66. Az egészségvédelem magas szintjének biztosítására irányuló célkitűzést a 2014/40 irányelv (8), (13), (18), (21), (36), (54) és (59) preambulumbekezdése is megerősíti.

67. E célkitűzésre tekintettel számomra szükségesnek tűnik a 2014/40 irányelv 23. cikkének (2) bekezdésében a tagállamok számára előírt általános felügyeleti kötelezettség olyan értelmezése, amely szerint ezen ellenőrzésre nemcsak a szóban forgó terméknek a kiskereskedelmi egység által a fogyasztó részére történő értékesítésének szakaszában kerül sor, hanem minden olyan művelet során is, amely szükségszerűen ahhoz vezet, hogy a terméket végül a fogyasztók számára hozzáférhetővé teszik.

[15] 2016. május 4-i Lengyelország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-358/14, EU:C:2016:323, 80. pont).

68. A 2014/40 irányelv előírásainak tiszteletben tartására vonatkozó, a tagállamok általi ellenőrzésnek a dohánytermékek ellátási láncának utolsó szakaszára való korlátozása ugyanis véleményem szerint sértené az ezen irányelv által a tagállamok számára előírt felügyeleti kötelezettség hatékonyságát.

69. Az ilyen értelmezés ugyanis azt feltételezné, hogy a 2014/40 irányelv értelmében kizárólag a kiskereskedelmi egység felel az irányelvnek nem megfelelő termékek forgalomba hozataláért, jóllehet az ezen irányelvben előírt, e termékek összetételére vagy csomagolására vonatkozó számos követelmény tekintetében nincs befolyása arra. Véleményem szerint ez azzal a nem elhanyagolható kockázattal járna, hogy nem megfelelő, tehát a fogyasztók egészségére káros termékeket tehetnének számukra hozzáférhetővé.

70. Ezzel szemben az általam javasolt értelmezés – amely szerint a tagállamokat terhelő azon kötelezettség, hogy biztosítsák, hogy a 2014/40 irányelvnek nem megfelelő termékek ne kerülhessenek piaci forgalomba, az ellátási lánc különböző szakaszaiban történő ellenőrzés gyakorlását feltételezi – lehetővé teszi az egészségvédelem magas szintjének biztosítására irányuló célkitűzés elérését annak biztosítása révén, hogy minden olyan művelet esetében, amely szükségszerűen ahhoz vezet, hogy a terméket végül a fogyasztók számára hozzáférhetővé teszik, a tagállamok ellenőrizzék a 2014/40 irányelv előírásainak betartását.

71. Hasonlóképpen, a belső piac zavartalan működésére irányuló célkitűzés véleményem szerint indokolja, hogy ne fogadjuk el a Bizottság azon álláspontját, amely szerint a 2014/40 irányelv 23. cikkének (2) bekezdésében előírt felügyeleti kötelezettség csak arra kötelezi a tagállamokat, hogy a kiskereskedelmi egység által a fogyasztó részére történő értékesítést ellenőrizzék, és a tagállamoknak kell – amennyiben úgy kívánják – az ellátási lánc valamely korábbi szakaszában nemzeti intézkedéseket hozniuk annak biztosítása érdekében, hogy nem megfelelő termékeket ne tegyenek hozzáférhetővé a fogyasztók számára.

72. Az ilyen értelmezésből ugyanis az következne, hogy fennállna a veszélye a különböző tagállamok jogszabályai közötti eltéréseknek, valamint a tagállamok által elfogadott nemzeti intézkedések alapján az ellátási lánc kiskereskedelmi egységektől eltérő gazdasági szereplői számára előírt különböző kötelezettségek közötti eltéréseknek.

73. Következésképpen úgy vélem, hogy a 2014/40 irányelv 23. cikke (2) bekezdésének teleologikus értelmezése alapján megállapítható, hogy a tagállamokat terhelő azon kötelezettséget, hogy biztosítsák, hogy ne kerülhessenek piaci forgalomba olyan dohánytermékek, amelyek csomagolási egysége sérti az ezen irányelvnek az ilyen termékek kiszerelésére vonatkozó előírásait, nem csak az e termékeknek valamely kiskereskedelmi egység által a fogyasztók részére történő értékesítésének szakaszában kell ellátni, hanem azoknak nagykereskedő által valamely kiskereskedelmi egység részére történő értékesítése szakaszában is.

V. Végkövetkeztetés

74. A fenti megfontolások összességére figyelemmel azt javaslom a Bíróságnak, hogy a Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Ausztria) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre a következő választ adja:

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 23. cikkének (3) bekezdését ezen irányelv 2. cikkének 40. pontjával összefüggésben

a következőképpen kell értelmezni:

a tagállamokat terhelő azon kötelezettség, hogy biztosítsák, hogy ne kerülhessenek piaci forgalomba olyan dohánytermékek, amelyek csomagolási egysége sérti az ezen irányelvnek az ilyen termékek kiszerelésére vonatkozó előírásait, nem csak az e termékeknek valamely kiskereskedelmi egység által a fogyasztók részére történő értékesítésének szakaszában alkalmazandó, hanem e termékeknek nagykereskedő által valamely kiskereskedelmi egység részére történő értékesítése szakaszában is.