

**C-717/23. sz. ügy****Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata  
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2023. november 27.

**A kérdést előterjesztő bíróság:**

Verwaltungsgerichtshof (Ausztria)

**Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:**

2023. november 17.

**Felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél:**

Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und  
Konsumentenschutz (szövetségi szociális, egészségügyi,  
ápolás-gondozási és fogyasztóvédelmi miniszter, Ausztria)

**Az alapeljárás tárgya**

Szabálysértési eljárás egy dohány-nagykereskedő ellen, aki állítólag nem megengedett címkével ellátott csomagolási egységben értékesített cigarettát.

**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja**

A 2014/40/EU irányelv értelmezése; EUMSZ 267. cikk

**Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés**

Úgy kell-e értelmezni 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 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.) 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 dohánytermékek a nagykereskedő által egy kiskereskedelmi egység részére történő értékesítésére is vonatkozik, vagy csak a valamely kiskereskedelmi egységben a fogyasztók részére történő értékesítésére?

### **A hivatkozott uniós jogi rendelkezések**

A tagállamoknak a dohánytermékek és kapcsolódó termékek gyártására, kiszerezésére 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; 1., 2., 13., 15. és 23. cikk

### **A hivatkozott nemzeti rendelkezések**

A Tabak- und Nichtraucherinnen- bzw. Nichtrauchererschutzgesetz (a dohánytermékekről és a nemdohányzók védelméről szóló törvény, TNRSZG; BGBl. 431/1995. sz.) alapügyben alkalmazandó változata (BGBl. I 66/2019. sz.); 1. és 2. §, az 5d. § (1) bekezdésének 3. pontja, 14. §

A Tabakmonopolgesetz 1996 (a dohánymonopóliumról szóló 1996. évi törvény, TabMG 1996 [1996. évi TabMG]; BGBl. 830/1995. sz.) alapügyben alkalmazandó változata (BGBl. I 104/2019. sz.); 5., 6., 8. és 36. §

### **A tényállás és az eljárás rövid bemutatása**

- 1 2022. május 30-i szabálysértési határozatával a Bezirkshauptmannschaft Grieskirchen (grieskircheni körzeti közigazgatási hatóság, Ausztria; a továbbiakban: hatóság) megállapította egy nagykereskedő szabálysértési felelősségét, mivel az általa ügyvezetőként képviselt és a dohánytermékek forgalmazási láncában részt vevő társaság olyan cigarettákat hozott forgalomba egy adott trafik részére történő értékesítés útján, amelyek csomagolási egységén az ízre utaló „perfekt abgerundet” („tökéletesen kiegyensúlyozott”) és „mit slow curing” („lassú érleléssel”) információk szerepeltek.
- 2 A nagykereskedő ezzel megsértette a TNRSZG 14. §-a (1) bekezdésének – a 2. §-a (1) bekezdésének 1. pontjával és az 5d. §-a (1) bekezdésének 3. pontjával összefüggésben értelmezett – 1. pontját, és ezért 1000 euró összegű pénzbírságot (és a pénzbírság helyébe lépő szabálysértési elzárást) szabtak ki vele szemben.
- 3 A nagykereskedő keresetet indított a hatóság szabálysértési határozatával szemben a Verwaltungsgericht (közigazgatási bíróság, Ausztria) előtt, amely helyt adott a keresetnek, megsemmisítette a megtámadott szabálysértési határozatot, és megszüntette a szabálysértési eljárást.

- 4 A Verwaltungsgericht (közigazgatási bíróság) indokolásul kifejtette, hogy a hatóság abból indult ki, hogy a „forgalomba hozatal” a dohánytermékek a trafik részére történő értékesítésével valósult meg. A TNRSZG 1. §-ának 2. pontja a 2014/40/EU irányelv 2. cikkének 40. pontjából veszi át a „forgalomba hozatal” fogalmának meghatározását. E fogalommeghatározásból az következik, hogy a fogyasztók részére történő „forgalomba hozatal” kiskereskedelmi egységekben vagy távértékesítéssel valósul meg. Az osztrák jogalkotó megelégedett e fogalommeghatározás egyszerű átvételével. Németországtól eltérően Ausztriában nem létezik olyan szabályozás, amely biztosítaná, hogy az ellátási láncban részt vevő valamennyi piaci szereplő felelősséggel tartozzon a forgalomba hozatalért. A fogalommeghatározás szövege alapján ezért abból kell kiindulni, hogy 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 például egy trafikban kerül sor. A nagykereskedő tehát nem „hozta forgalomba” a dohányterméket, mert azt egy kiskereskedelmi egység (egy trafik) üzemeltetője részére értékesítette, aki szintén vállalkozó, nem pedig fogyasztó.
- 5 A hatóság felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a fenti határozattal szemben a Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Ausztria) elé. Ezt követően a hatáskörrel rendelkező szövetségi miniszter lépett az eljárásban a hatóság helyébe. A felülvizsgálati kérelem arra hivatkozik, hogy a 2014/40/EU irányelvvel kapcsolatos viták során a tagállamok minden esetben abból indultak ki, hogy a forgalmazási láncban részt vevő valamennyi piaci szereplő felelős az irányelv rendelkezéseinek betartásáért. Ellenkező esetben nem biztosítható az egészség védelme magas szintjének elérését és fenntartását szolgáló hatékony piacfelügyelet.

#### **Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásának rövid bemutatása**

- 6 A 2014/40/EU irányelv nem határozza meg kifejezetten, hogy a dohánytermékek kereskedelmében részt vevő gazdasági szereplők közül melyekre vonatkozik a 2014/40/EU irányelv 23. cikkének (2) bekezdésében foglalt tilalom. A „forgalomba hozatal” fogalmának értelmezése döntőnek tűnik e kérdés megválaszolása szempontjából.
- 7 A 2014/40/EU irányelv 2. cikkének 40. pontja értelmében „forgalomba hozatal” a termék – fizetés melletti vagy fizetés nélküli – hozzáférhetővé tétele az unióbeli fogyasztók számára, többek között távértékesítéssel is. A 2014/40/EU irányelv nem tartalmazza a „termék hozzáférhetővé tétele” fogalmának jogi meghatározását, amely fogalom viszont a „forgalomba hozatal” fogalmának egyik központi eleme. A 2014/40/EU irányelv 2. cikkének 35. pontja értelmében a „fogyasztó”, aki számára a terméket hozzáférhetővé teszik, az a természetes személy, aki olyan célból jár el, amely kívül esik kereskedelmi, ipari, kézműipari vagy szakmai tevékenysége körén. A 2014/40/EU irányelv 2. cikkének 41. pontja

értelmében a „kiskereskedelmi egység” olyan kereskedelmi egység, amelyben a dohánytermékeket – akár természetes személy által – forgalomba hozzák (az alapügyben ez egy trafik).

- 8 A 2014/40/EU irányelv 2. cikkének 40. pontjában szereplő fogalom meghatározás szövege nem ad egyértelmű választ arra a kérdésre, hogy a dohánytermék „forgalomba hozatala” csak a fogyasztó részére történő hozzáférhetővé tétellel valósul-e meg, vagy már a valamely kiskereskedelmi egység részére történő hozzáférhetővé tétellel is. Míg például a 2014/40/EU irányelv 2. cikkének 34. pontjában és 18. cikkének (1) bekezdésében a dohánytermékek „fogyasztók részére” történő, határokon átnyúló távértékesítéséről van szó, addig a 2014/40/EU irányelv 2. cikkének 40. pontja nem a dohánytermékek „fogyasztók részére”, hanem „fogyasztók számára” történő hozzáférhetővé tételéről beszél. A Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság) véleménye szerint ez nem zárja ki az olyan értelmezést, amely szerint már a dohánytermék valamely kiskereskedelmi egység részére történő hozzáférhetővé tétele is – nem pedig csak a közvetlenül a fogyasztó részére történő hozzáférhetővé tétel – a „forgalomba hozatal” fogalma alá tartozik.
- 9 A Bíróság a 2014/40/EU irányelv 2. cikkének 40. pontjában szereplő fogalom meghatározással kapcsolatban megállapította, hogy a „hozzáférhetővé tétel” kifejezés szokásos értelmének megfelelően valamely dohányterméket akkor kell „forgalomba hozottnak” tekinteni, ha azt a fogyasztók meg tudják vásárolni, amely helyzet már akkor is fennáll, ha valamely dohánytermék csupán készen áll az eladásra, anélkül, hogy azt a vásárló megvásárolta és kifizette volna (a Bíróság 2023. március 9-i *Pro Rauchfrei e. V.* ítélete, C-356/22, 20. pont). A „forgalomba hozatal” fogalma e fogyasztót alapul vevő értelmezésének az alapügyre történő alkalmazása esetén a dohánytermék nagykereskedő általi értékesítése még nem minősülne „forgalomba hozatalnak”, mert az 1996. évi TabMG szerint a nagykereskedő főszabály szerint csak trafiküzemeltetők részére értékesítheti a dohányterméket. A fogyasztók viszont nem vásárolhatnak dohánytermékeket nagykereskedőtől.
- 10 A C-356/22. sz. ügyben hozott ítélet tárgyát a 2014/40/EU irányelv 8. cikkének (3) bekezdésében foglalt, az egészségvédő figyelmeztetések eltakarására vonatkozó tilalom értelmezése képezte, nem pedig a 2014/40/EU irányelv dohánytermékek ismertetésére vonatkozó 13. cikke (1) bekezdésének c) pontja. A „forgalomba hozatal” fogalmának a dohánytermékek valamely kiskereskedelmi egységben fogyasztók részére történő értékesítésének egy meghatározott formájára történő alkalmazásáról volt szó. E különbségek miatt a Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság) számára kérdésesnek tűnik, hogy úgy kell-e értelmezni a Bíróság által a C-356/22. sz. ügyben hozott ítélet 20. pontjában tett megállapításokat, hogy a dohánytermékek „forgalomba hozatala” minden esetben – tehát a 2014/40/EU irányelv valamely meghatározott rendelkezésével fennálló tartalmi összefüggéstől függetlenül is – azt feltételezi, hogy a dohányterméket közvetlenül a fogyasztó részére teszik hozzáférhetővé (például értékesítés útján), és az nem valósulhat meg már az ellátási lánc valamely

korábbi szakaszában. Igaz ugyan, hogy Tanchev főtanácsnok a *Pro Rauchfrei e. V.* ügyre vonatkozó, a C-356/22. sz. ügyben hozott ítéletnél korábbi indítványában (C-370/20, 38. pont) megállapította, hogy a „forgalomba hozatalhoz” elegendő, hogy a dohányterméket az unióbeli fogyasztók számára hozzáférhetővé teszik, és ehhez zárójelben a következőt tette hozzá: „(ami következképpen kizárja a nagykereskedelmet)”. A Bíróság mindazonáltal nem vette át e megállapításokat a C-356/22. sz. ügyben hozott ítéletébe.

- 11 A Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság) véleménye szerint meggyőző érvek szólnak azon álláspont mellett is, hogy amennyiben a csomagolási egység megjelenésére vonatkozó rendelkezések betartásáról van szó, a dohánytermék „forgalomba hozatala” nem csak a közvetlenül a fogyasztó részére történő hozzáférhetővé tétellel valósul meg.
- 12 A 2014/40/EU irányelv különböző tartalmi összefüggésekben használja a 2. cikk 40. pontjában általános jelleggel meghatározott „forgalomba hozatal” fogalmát. E rendelkezések némelyike megtiltja bizonyos dohánytermékek „forgalomba hozatalát” azok összetevői miatt, mint például a 7. cikk (1), (6), (7) és (9) bekezdése vagy a 17. cikk, illetve a „forgalomba hozatal” az ezen irányelv követelményeinek való megfeleléshez köti, mint például a 8. cikk (1) bekezdése, a 15. cikk (1) bekezdése, valamint a 20. cikk (1) bekezdése és (3) bekezdésének a) pontja. Más rendelkezések arra kötelezik a gyártókat és importőröket, hogy a dohánytermékek „forgalomba hozatalát” megelőzően, illetve azt követően tájékoztassák a nemzeti hatóságokat, mint például az 5. cikk (1) bekezdése, a 6. cikk (4) bekezdése, a 19. cikk (1) bekezdése, a 20. cikk (2) bekezdése és a 22. cikk (1) bekezdése. Megint más rendelkezések azokra a kiskereskedelmi egységekre vonatkoznak, amelyekben a dohánytermékeket közvetlenül a fogyasztók részére „hozzák forgalomba”, mint például a 2. cikk 41. pontja és a 18. cikk (2) bekezdése.
- 13 A 2014/40/EU irányelv ilyen rendszertani értelmezése arra utal, hogy a 2. cikk 40. pontjában általános jelleggel meghatározott „forgalomba hozatal” fogalom az irányelv valamely meghatározott tartalmi rendelkezésével fennálló összefüggésétől és a konkrét helyzettől függően a dohánytermékek kereskedelmében részt vevő különböző gazdasági szereplőkre terjedhet ki. Ezért a tagállamok azon kötelezettsége, hogy a 2014/40/EU irányelv 23. cikkének (2) bekezdése alapján biztosítsák, hogy azok a dohánytermékek, amelyek nem felelnek meg ennek az irányelvnek, ne kerülhessenek piaci forgalomba, – a tartalmi összefüggéstől és a helyzettől függően – az egyik esetben már a gyártókra, importőrökre vagy nagykereskedőkre is kiterjedhet, más esetben viszont csak a kiskereskedelmi egységek üzemeltetőire.
- 14 Így például a C-356/22. sz. ügy alapjául szolgáló ügyben árusító automatájának kialakítása révén kizárólag a kiskereskedelmi egység üzemeltetőjének volt befolyása arra, hogy a cigarettadobozokon elhelyezett figyelmeztetések ne legyenek eltakarva a 2014/40/EU irányelv 8. cikke (3) bekezdésének első mondatába ütköző módon. A jelen alapügyben ezzel szemben mindenekelőtt a

cigaretta(doboz) gyártója tudja kialakítani annak megjelenését a 2014/40/EU irányelv 13. cikkében foglalt rendelkezések tiszteletben tartásával. Azonban az importőr vagy valamely nagykereskedő is dönthet arról, hogy továbbít-e a dohánytermékek ellátási láncában olyan csomagolási egységet, amelynek megjelenése nem felel meg az említett irányelv követelményeinek. Ugyanez vonatkozik az ilyen terméknek egy trafiküzemeltető által a kiskereskedelmi egységében valamely fogyasztó részére történő értékesítésére is.

- 15 Úgy tűnik, hogy a 2014/40/EU irányelv átültetése során a német jogalkotó is a „forgalomba hozatal” fogalmának olyan értelmezéséből indult ki, amely szerint e fogalom a 2014/40/EU irányelv valamely meghatározott rendelkezésével fennálló összefüggéstől függően a dohánytermékek kereskedelmében részt vevő valamennyi gazdasági szereplőre vagy közülük csak egyesekre terjed ki. A nemzeti jog szerint a „forgalomba hozatal” fogalmának meghatározása nemcsak a dohányterméknek közvetlenül a fogyasztó részére történő értékesítésére hivatott vonatkozni, hanem a gyártótól a kiskereskedelmi egységig terjedő dohánytermék-ellátási lánc bármely szakaszában történő minden értékesítésre.