

C-759/23. sz. ügy**Előzetes döntéshozatal iránti kérelem****A benyújtás napja:**

2023. december 7.

A kérdést előterjesztő bíróság

High Court (Írország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2023. november 29.

Felperesek:

PJ Carroll & Company Ltd

Nicoventures Trading Ltd

Alperesek:

The Minister for Health

Írország

Attorney General

Érdekelt felek:

Philip Morris Limited

Philip Morris Products SA

Philip Morris Manufacturing & Technology Bologna SpA

[omissis] [Nemzeti hivatkozások és felek]

[omissis] a felperesek [omissis] a következő jogorvoslatokat kérik:

1. „Annak megállapítása, hogy [omissis] a 2014/40/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a hevített dohánytermékekre vonatkozó egyes mentességek visszavonása tekintetében történő módosításáról szóló, 2022. június 29-i (EU) 2022/2100

felhatalmazáson alapuló bizottsági irányelv (a továbbiakban: felhatalmazáson alapuló irányelv) érvénytelen, és ezért az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 288. cikke és/vagy 291. cikkének (1) bekezdés értelmében nem kötelező a másodrendű alperesre nézve.

2. Annak megállapítása, hogy azok a rendeletek, amelyek lehetővé teszik, hogy a felhatalmazáson alapuló irányelv a módosított European Communities Act 1972 [az Európai Közösségekről szóló 1972. évi törvény] (a továbbiakban: 1972. évi törvény) 2. szakaszának megfelelően teljes mértékben hatályossá váljon a nemzeti jogban, túllépnek az 1972. évi törvény 3. szakaszának (1) bekezdésében biztosított hatáskörökön és ellentétesek az Alkotmány 15.2.1. cikkével (az állam jogalkotói hatásköre).
3. Annak megállapítása, hogy a felhatalmazáson alapuló irányelvnek való megfelelés érdekében hozott vagy elfogadott nemzeti jogi intézkedések sértik [omissis] 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 irányelvet (a továbbiakban: dohánytermék-irányelv), amennyiben a dohánytermék-irányelvnek nem létezik olyan érvényes módosítása, amely lehetővé tenné a tagállamok számára, hogy betiltsák a jellegzetes ízesítésű vagy alkotóelemeikben [omissis] ízesítéseket tartalmazó, a cigarettáktól [omissis] és a sodort dohánytól eltérő dohánytermékeket.
4. Az első- és/vagy a másodrendű megnevezett alperes azon döntésének megsemmisítését elrendelő végzés, amellyel elfogadta, közzétette és alkalmazta az ír jog felhatalmazáson alapuló irányelvnek való megfeleléshez szükséges vagy azt célzó rendelkezéseit.
5. Az e határozat 1. mellékletében foglalt kérdések Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) elé terjesztése az EUMSZ 267. cikk alapján előzetes döntéshozatal céljából.
6. [omissis]
7. [omissis][Nemzeti szinten kért egyéb jogorvoslat]”

[omissis][A kérdést előterjesztő bíróság előtti eljárás cselekmények]

A bíróság úgy határozott, hogy az ítélelhozatalt elhalasztja,

[omissis] [amiről] 2023. szeptember [omissis] 15-én [omissis] elektronikus úton értesítette a feleket [omissis].

És ezen ítélet[é]nek megfelelően [omissis]

ELRENDELI, hogy az [omissis] Európai Unió működéséről szóló szerződés 267. cikke alapján előzetes döntéshozatal iránti kérelmet [omissis] terjesszenek [omissis] az Európai Unió Bírósága elé [omissis]

[omissis][A kérdést előterjesztő bíróság előtti eljárási cselekmények]

[omissis] a mellékletként csatolt [omissis] előzetes döntéshozatalra utaló végzés értelmében:[omissis]

[omissis] **HIVATALVEZETŐ**

Kiállítva: 2023. november 29.

[omissis][A felek képviselőinek adatai]

MELLÉKLET

[omissis]

[omissis] [Megismételt nemzeti hivatkozások és felek]

AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA ELÉ TERJESZTETT

ELŐZETES DÖNTÉSHOZATALRA UTALÓ VÉGZÉS

A kérdést előterjesztő bíróság

A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmet az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: **EUMSZ**) 267. cikke alapján a High Court of Ireland (felsőbíróság, Írország) ([omissis][a High Court {felsőbíróság} bírójának neve]) terjeszti elő. [omissis][Elérhetőségek]

Az ír eljárásban részt vevő felek és képviselőik

[omissis][Az egyes felek képviselőinek felsorolásai]

A jogvita tárgya

Az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: **Bíróság**) a 2014/40/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a hevített dohánytermékekre vonatkozó egyes mentességek visszavonása tekintetében történő módosításáról szóló, 2022. június 29-i (EU) 2022/2100 felhatalmazáson alapuló bizottsági irányelv (a továbbiakban: **felhatalmazáson alapuló irányelv**) érvényességéről kell döntenie.

Az alapeljárás a felhatalmazáson alapuló irányelv érvényességére, illetve egyéb vetületeire vonatkozik. A felperesek többek között annak megállapítását kérik, hogy a felhatalmazáson alapuló irányelvet az ír jogba átültető European Union

(Manufacture, Presentation and Sale of Tobacco and Related Products) (Amendment) Regulations 2023 (a dohány- és kapcsolódó termékek gyártásáról, kizsereléséről és értékesítéséről szóló, uniós tárgyú 2023. évi [módosító] rendeletek) (a továbbiakban: **2023. évi rendeletek**) érvénytelen.

Az eljárás során felmerülő kérdések elbírálásához a Bíróság határozatára van szükség, mivel az írásbeli bíróság nem rendelkezik hatáskörrel valamely uniós jogi aktus érvénytelenségének megállapítására.

1. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

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

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

Az eljárás tárgyát képező uniós jogi aktusok

A dohánytermék-irányelv

Az eljárás a tagállamoknak a dohánytermékek és kapcsolódó termékek gyártására, kizserelésére és értékesítésére vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közelítéséről szóló 2014/40/EU irányelvben (a továbbiakban: **dohánytermék-irányelv**) meghatározott, a hevített dohánytermékekre vonatkozó egyes szabályokra és kivételekre vonatkozik.

A 7. cikk (1) bekezdése és a 7. cikk (7) bekezdése tiltja a jellegzetes ízesítésű dohánytermékek és/vagy ízesítést tartalmazó alkotóelemek forgalomba hozatalát. A 7. cikk (12) bekezdése a cigarettától és a cigarettadohánytól eltérő valamennyi dohánytermék esetében mentesítést ad e tilalmak alól, és felhatalmazza a Bizottságot arra, hogy a 27. cikkel összhangban felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat fogadjon el e mentesség meghatározott termék kategória tekintetében történő visszavonására, amennyiben a Bizottság jelentése megállapítja, hogy a körülményekben jelentős változás történt. A 2. cikk 28. pontja e tekintetben meghatározza „a körülmények jelentős megváltozásának” fogalmát.

A dohánytermék-irányelv egyes rendelkezései a dohányzásra szánt dohánytermékeket érintik, míg más rendelkezések általánosabb jelleggel a dohánytermékekre vonatkoznak. A 2. cikk 5. pontja a „füst nélküli dohánytermék”, míg a 2. cikk 9. pontja a „dohányzásra szánt dohánytermék” fogalmát határozza meg.

A 9. cikk (2) bekezdése, valamint a 10. cikk előírja, hogy a dohányzásra szánt dohánytermékeken a dohánytermék-irányelvben meghatározott részletes tájékoztatást és kombinált egészségvédő figyelmeztetéseket kell feltüntetni. A 11. cikk (1) bekezdése lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a cigarettától és a cigarettadohánytól eltérő, dohányzásra szánt dohánytermékeket mentessék a követelmények alól. A 11. cikk (6) bekezdése lehetővé teszi a mentesség megszüntetését, ha a Bizottság jelentése megállapítja, hogy a 2. cikk 28. pontja értelmében vett „jelentős változás történt a körülményekben”.

A dohánytermékek fogalmát a dohánytermék-irányelv 2. cikkének (4) bekezdése határozza meg. A dohánytermékek egyes kategóriáit a 2. cikk 14. pontjának a) alpontja jelöli meg, és a 2. cikk mindegyik esetében saját meghatározást tartalmaz. A 2. cikk 14. pontja meghatározza az „új dohánytermék-kategóriák” fogalmát, és a 19. cikk (4) bekezdése értelmében az irányelv vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazása attól függ, hogy ezek a termékek „füst nélküli dohányterméknek” vagy „dohányzásra szánt dohányterméknek” minősülnek.

A 28. cikk (1) bekezdése felhívja a Bizottságot, hogy („tudományos és műszaki szakértők” segítségével) meghatározott határidőn belül nyújtson be felülvizsgálati jelentést (a dohánytermék-irányelv végrehajtásáról és hatásáról). A 28. cikk (2) bekezdése előírja, hogy a Bizottságnak jelentésében fel kell tüntetnie különösen „az irányelv azon elemeit, amelyeket a tudományos és műszaki ismeretek bővülésének nyomán [...] felül kell vizsgálni vagy ki kell igazítani”, azzal, hogy a Bizottságnak megkülönböztetett figyelmet kell fordítania „b) az új dohánytermék-kategóriákkal kapcsolatos piaci fejlemények[re] [omissis]” és az „c) olyan piaci fejlemények[re], amelyek a körülmények jelentős megváltozásának minősülnek”.

2021. május 20-án a Bizottság a kötelezettségeinek megfelelően jelentést nyújtott be (a továbbiakban: **felülvizsgálati jelentés**), amelyben utalt a hevített dohánytermékek dohánytermék-irányelv feltételei szerinti kategorizálásának nehézségére.

A Bizottság végrehajtási határozata

A dohánytermék-irányelv 5. cikkének (1) bekezdése és 5. cikkének (6) bekezdése előírja, hogy a tagállamoknak a dohánytermékek gyártóit és importőreit arra kell kötelezniük, hogy márkanevenként és típusonként nyújtsanak be különböző meghatározott információkat, beleértve az egyes dohánytermékek összetevőnkénti súlyára vonatkozó információkat is, ideértve „márkánkénti és típusonkénti és tagállami bontásban [...] évente [egy] jelentést az értékesítési volumenről (szálanként vagy kg-ban)”.

Az 5. cikk (5) bekezdés előírja, hogy a Bizottság végrehajtási jogi aktusok útján megállapítja az ilyen információk benyújtásának formátumát. Ezt a végrehajtási határozatot a „dohánytermékekre vonatkozó információk benyújtása és nyilvános hozzáférhetővé tétele céljából alkalmazandó formátum meghatározásáról” szoló,

2015. november 25-i (EU) 2015/2186 bizottsági végrehajtási határozat (a továbbiakban: **végrehajtási határozat**) hirdette ki. A végrehajtási határozat (2. cikk) meghatározza többek között az értékesítési volumenre vonatkozó adatszolgáltatás formátumát a végrehajtási határozat mellékletében meghatározott formátumnak megfelelően. A formátum magában foglalja a terméktípusonkénti tájékoztatást, beleértve a termékdarab tömegét, a termékdarabban található dohány tömegét és a „termékértékesítés mennyiségét”.

A felhatalmazáson alapuló irányelv

A Bizottság 2022. június 15-én az ízesített hevített dohánytermékek kapcsán jelentést tett közzé a körülmények jelentős megváltozásának kérdéséről a dohánytermék-irányelv 7. cikke (12) bekezdésének és 11. cikke (6) bekezdésének alkalmazásában (a továbbiakban: **bizottsági jelentés**). A bizottsági jelentés megállapítja, hogy a bemutatott elemzés az 5. cikk (6) bekezdésének megfelelően az EU közös adatbeviteli kapuján keresztül továbbított adatokon alapult, és többek között arra a következtetésre jutott, hogy i. a hevített dohánytermékek kiskereskedelmi értékesítési volumene 2018 és 2020 között több mint öt tagállamban 10%-nál nagyobb mértékben nőtt; illetve hogy ii. a hevített dohánytermékek kiskereskedelmi értékesítési volumene a 2020-ban a dohánytermékek uniós összértékesítése 3,3[3]-ának felelt meg, ezáltal meghaladta a dohánytermék-irányelv 2. cikkének 28. pontjában meghatározott 2,5%-os piaci részesedési küszöbértéket. A bizottsági jelentés azt is vizsgálta, hogy a 25 évesnél fiatalabb fogyasztói csoport körében a hevített dohánytermékek használata jelentősen nőtt-e, és megállapította, hogy nem.

2022. június 29-én a Bizottság elfogadta a felhatalmazáson alapuló irányelvet, ami alapján az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak kéthónapos vizsgálati időszak állt rendelkezésére (ezt 2022. július 18-án további két hónappal meghosszabbították). A Tanács, illetve a Parlament nem emelt kifogást, ugyanakkor Bulgária, Ciprus, Görögország és Olaszország közös nyilatkozatot nyújtott be, amely hivatalosan rögzítette kifogásaikat, azon az alapon, hogy az „túllépi a [dohánytermék-irányelv] szerinti felhatalmazást, és kiterjed olyan alapvető elemekre, amelyek az európai jogalkotók számára vannak fenntartva”.

A felhatalmazáson alapuló irányelvet 2022. november 3-án hirdették ki az *Európai Unió Hivatalos Lapjában*, és 2022. november 23-án lépett hatályba.

A felhatalmazáson alapuló irányelv a dohánytermék-irányelv 7. cikke (12) bekezdésének, illetve 11. cikke (1) bekezdésének szövegét érintő módosításokat vezetett be, visszavonva a hevített dohánytermékek mentességeit. Az újonnan beiktatott 7. cikk (12) bekezdése a hevített dohánytermékek olyan meghatározását tartalmazza, amelyet a dohánytermék-irányelv korábban nem tartalmazott, és amely szerint a hevített dohánytermék „a jellemzőitől függően füst nélküli dohányterméknek vagy dohányzásra szánt [omissis] dohányterméknek minősül”. Ezt az újonnan meghatározott termék kategóriát ezt követően beépítették a 11. cikk (1) bekezdésébe.

A nemzeti jog vonatkozó rendelkezései

A 2023. évi rendeletek a felhatalmazáson alapuló irányelvet a European Union (Manufacture, Présentation and Sale of Tobacco and Related Products) Regulations 2016 (a dohány- és kapcsolódó termékek gyártásáról, kisz rel s r l és értékesítéséről szóló, uniós tárgyú 2016.  vi rendelet) 8. cikkének a felhatalmazáson alapuló irányelv rendelkezéseinek figyelembevétele érdekében történő módosításával  ltetik  t.

2023. június 26- n az egészségügyi miniszter  l irta a 2023.  vi rendeletet, és 2023. június 28- n az Oireachtas [ r parlament] el  terjesztett k. A 2023.  vi rendelet elfogadásáról szóló értesítést az „Iris Oifigiuil” [ r k zsl ny] 2023. június 30-i s m b n tett k közzé. A 2023.  vi rendelet 2023. október 23- n lépett hatályba.

Ténybeli és eljárási háttér

A felperesek és az érdekelt felek a hevített dohánytermékeket, beleértve a jellegzetes ízesítésű és/vagy az ízesítést tartalmazó alkotóelemekkel rendelkező hevített dohánytermékeket is, az EU egész területén forgalmazzák vagy tervezik forgalmazni.

2023. január 11- n az  r High Court (felsőbíróság) engedélyezte a felpereseknek az eljárás megindítását.

2023. július 11- n és 12- n az  r High Court (felsőbíróság) ([omissis][a b r  neve]) tárgyalással folytatta az eljárást. 2023. szeptember 15- n ítéletet hoztak, amelyben  gy határoztak, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordulnak az Európai Unió Bíróságához a felhatalmazáson alapuló irányelv érvényességével kapcsolatban.

A felek által az eljárás során előadott főbb érvek

A felperesek és az érdekelt felek álláspontja az, hogy a felhatalmazáson alapuló irányelv érvénytelen, és ezért a 2023.  vi rendeletek jogellenesek. A következőket állítják:

Az átruházott hatáskörök gyakorlása/az EUMSZ 290. cikk

Amikor a 7. cikk (12) bekezdése, illetve a 11. cikk (6) bekezdése arra kötelezi a Bizottságot, hogy vonja vissza a mentességeket „meghatározott termékkategória tekintetében”, a szóban forgó termékkategóriák a dohánytermék-irányelv 2. cikke 14. pontjának a) alpontjában kifejezetten felsorolt kategóriák (vagyis azok, amelyek már léteztek a dohánytermék-irányelv elfogadásakor, és amelyeket abban meghatároznak). Ezek a rendelkezések nem hatalmazzák fel a Bizottságot arra, hogy a 2. cikk 14. pontjának a) alpontjában meghatározott „ j dohánytermék-kategóriákra” vonatkozóan is visszavonhassa a mentességet. Ezt az értelmezést erősíti meg a Bíróság C-220/17. sz. Planta-Tabak Manufaktur ügyben

hozott határozata (ECLI:EU:C:2019:76) is, amely a 7. cikk 14. pontjában szereplő „termékkategória” kifejezés helyes értelmezésére vonatkozott.

A Bizottság 7. cikk (12) bekezdésében, illetve a 11. cikk (6) bekezdésében meghatározott átruházott hatásköre nem használható fel az új dohánytermékek meghatározására, majd szabályozására (a nyílt tilalomig menve), amelyeket az uniós jogalkotó soha nem vizsgált meg kifejezetten, és nem is hozott politikai döntéseket e termékekkel kapcsolatban.

Ez olyan politikai vagy politikai döntésre vonatkozó jogalkotást jelent, amely a dohánytermék-irányelv alapvető elemét képezi, amely a jogalkotási aktus számára van fenntartva, és amely nem képezheti átruházott hatáskör érvényes gyakorlásának tárgyát.

A dohánytermék-irányelv nem ruházott kifejezetten semmilyen hatáskört új dohánytermék-kategória meghatározására, majd annak a mentesség visszavonásával történő szabályozására.

Ezért a felhatalmazáson alapuló irányelv nem egyeztethető össze az EUMSZ 290. cikk (1) bekezdése második albekezdésének egyik részével sem, és túllép a ráruházott hatáskörökön.

A dohánytermék-irányelv általános szerkezete azt tükrözi, hogy az uniós jogalkotó olyan rendszert vezetett be, amelyben a Bizottság felhatalmazáson alapuló jogi aktusai bizonyos további kötelezettségeket határozhattak meg azon dohánytermékek vonatkozásában, amelyek a dohánytermék-irányelv elfogadásának időpontjában ismertek voltak. Ezenkívül előírta, hogy az új vagy kevésbé ismert termékeket figyelemmel kell kísérni annak érdekében, hogy az uniós jogalkotó a jövőben új korlátozásokat fogadhasson el, amennyiben e termékek jellegét és hatásait megállapítják, és ha elsődleges szinten megfelelő jogalkotási válaszokat fogadnak el. Ez tükröződik a dohánytermék-irányelvben, a dohánytermékek 2. cikkben meghatározott kategóriáinak létrehozása, valamint e kategóriáknak a pontosan meghatározott termékek szerinti szabályozása révén.

A dohánytermék-irányelv 28. cikkének (2) bekezdése azt írja elő, hogy a Bizottságnak a vizsgálati jelentésében „megkülönböztetett figyelmet” kell fordítania „az új dohánytermék-kategóriákkal kapcsolatos piaci fejlemények[re]”, és ettől elkülönülten az „olyan piaci fejlemények[re], amelyek a körülmények jelentős megváltozásának minősülnek”, ezáltal hangsúlyozva, hogy a körülmények jelentős megváltozásának elemzése a már létező dohánytermékekre vonatkozik, nem pedig a dohánytermék-irányelv értelmében vett új dohánytermékekre.

A felülvizsgálati jelentésből kiderült, hogy a Bizottság elfogadta, hogy az új dohánytermékek, mint a hevített dohánytermékek, olyan különleges szabályozási kihívásokat hordoznak, amelyeket csak az elsődleges jogalkotás kezelhet. Ezenkívül nem lenne logikus, ha a Bizottság olyan új termékkategóriákat hozna létre, amelyekre visszaható hatállyal alkalmazhatna korábbi adatokat annak

érdekében, hogy megállapítsa a körülmények dohánytermék-irányelv 2. cikke 28. pontjának értelmében vett „jelentős megváltozását”.

A felhatalmazáson alapuló irányelv túllépte az átruházott hatáskört, és elfogadhatatlan módon a dohánytermék-irányelv alapvető elemeinek szabályozására törekedett azáltal, hogy egy új „termékkategóriát” vezetett be, amely egyszerre terjed ki a „füst nélküli dohánytermékekre” és a „dohányzásra szánt dohánytermékekre”. A dohánytermék-irányelv egyértelműen különbséget tesz a füst nélküli és a dohánnyásra szánt dohánytermékek között, és nagyon eltérő, valamint költségesebb címkézési és csomagolási szabályokat állapít meg ez utóbbiak esetében. A dohánytermék-irányelv 19. cikkének (4) bekezdése kifejezetten előírja, hogy az új dohánytermékek az egyik vagy a másik kategóriába tartoznak, mivel az ilyen termék nem tartozhat mindkét kategóriába.

A körülmények jelentős megváltozásának meghatározása

Az a mód, ahogyan a Bizottság a körülmények jelentős megváltozásának kérdését megközelítette, túllépett a Bizottságra a dohánytermék-irányelv alapján ruházott hatáskörön. A Bizottság hibás módszertant dolgozott ki és alkalmazott annak vizsgálatakor, hogy teljesül-e a 2. cikk 28. pontjának utolsó eleme, azaz a 2,5%-os piaci részesedési küszöb. Ezzel a Bizottság túllépte a 7. cikk (12) bekezdésében, illetve a 11. cikk (6) bekezdésében rábízott „technikai jellegű feladat” körét, és ez érvénytelenítheti a felhatalmazáson alapuló irányelvet.

A Bizottság tévesen támaszkodott a cigaretták és más dohánytermékek, köztük a hevített dohánytermékek volumenére, „szál” alapon, holott a „tömegre” kellett volna támaszkodnia, olyan körülmények között, amikor a hevített dohánytermékek a hagyományos cigarettákban található dohány tömegének körülbelül 50%-ával rendelkeznek, és rendelkezésre álltak a „tömeg szerinti” információk ahhoz, hogy lehetővé tegyék az „összehasonlítható” értékesítési mennyiségek megbízhatóbb elemzését. E hibás módszer elfogadásával a Bizottság túllépte a 7. cikk (12) bekezdésében, illetve a 11. cikk (6) bekezdésében rábízott „technikai jellegű feladat” körét.

A különböző termékkategóriákban – beleértve a hevített dohánytermékeket is – található dohány mennyisége volt az egyetlen helyes kritérium a Bizottság számításai céljából, tekintettel arra, hogy a dohánytermék-irányelv a dohány egészségre gyakorolt hatásainak szabályozására összpontosít. Téves és megbízhatatlan a Bizottság azon döntése, hogy szálalapú számítást alkalmaz, a különböző termékeket tartalmazó szálak dohánymennyiségei közötti különbségeket figyelmen kívül hagyva.

A végrehajtási határozat értelmében a dohánytermékek gyártóinak és forgalmazóinak adatokat kell szolgáltatniuk a dohány termékenkénti tömegéről, ami azt jelenti, hogy a Bizottság rendelkezett a szükséges adatokkal ahhoz, hogy megfelelően értékelje a piaci részesedést a dohánnytömeg alkalmasabb mércéje alapján. Ha ugyanis a hevített dohánytermékek piaci részesedését

dohánytömeg-alapon, nem pedig szálalapon mérték volna, a 2,5%-os küszöböt nem érték volna el, olyan körülmények között, ahol a hevített dohánytermékek a hagyományos cigarettákban található dohány tömegének körülbelül 50%-ával rendelkeznek. A Bizottság túllépte az átruházott hatásköreit, amikor olyan alapvetően téves módszert dolgozott ki, amely alapvetően hibás eredményhez vezetett, aminek folytán, hogy a felhatalmazáson alapuló irányelv betiltotta az ízesített hevített dohánytermékeket, holott azokat nem kellett volna betiltani.

Az alperesek a következőképpen érvelnek:

Az átruházott hatáskörök gyakorlása / EUMSZ 290. cikk

A dohánytermék-irányelv célja, hogy olyan széles körű és dinamikus szabályozási kört hozzon létre, amely összhangban van az általa bevezetett célokkal, azaz a dohánytermékek közös piacának harmonizációjával, az egészségvédelem magas szintjének alapulvételével, és azzal, hogy képes legyen reagálni a piaci fejleményekre, beleértve az új dohánytermékek bevezetését is.

A dohánytermék-irányelv hatálya egyértelműen kiterjed minden „dohánytermékre” (e fogalom 2. cikkben szereplő tág meghatározásának értelmében véve), ami elkerülhetetlenül magában foglalja mind azokat a dohányterméket, amelyek léteztek a dohánytermék-irányelv elfogadásakor, mind pedig a 2. cikk 14. pontja tág meghatározásának értelmében vett új dohánytermékeket, vagyis a 2014 áprilisa óta keletkezett dohánytermékeket, mint például a hevített dohánytermékeket.

Mivel a 7. cikk (12) bekezdésében és a 11. cikk (6) bekezdésében nem szerepel az „egyéb termékkategóriák” és a „meghatározott termékkategóriák” meghatározása, ezeknek tehát az általános jelentésüket kell tulajdonítani, a dohánytermék-irányelv teleologikus értelmezésének elfogadásával, vagyis úgy kell őket értelmezni, hogy magukban foglalják a dohánytermékek minden olyan kategóriáját, beleértve a hevített dohánytermékeket is, amely a „dohánytermék” általános fogalommeghatározása alá tartozik. A Planta Tabak ítélet a 7. cikk (14) bekezdésében szereplő „egyéb termékkategória” helyes értelmezésének konkrét kérdésére szorítkozott és nem ad támpontot az eljárás tárgyát képező egészen eltérő ügy kapcsán.

A felperes és az érdekelt felek elfogadják, hogy a hevített dohánytermékek a 7. cikk (1) bekezdésében és a 11. cikk (1) bekezdésében foglalt tilalmak, illetve az e tilalmak alóli, a 7. cikk (12) bekezdésében és a 11. cikk (6) bekezdésében található mentességek hatálya alá tartoznak. Ezt követően[,] mesterségesen és a dohánytermék-irányelv céljaival és tág szabályozási körével összeegyeztethetetlen módon azt kérik, hogy ne vonatkozzanak rájuk a 7. cikk (12) bekezdésének és a 11. cikk (6) bekezdésének azon részei, amelyek felhatalmazzák a Bizottságot arra, hogy a körülmények jelentős megváltozására vonatkozó kritériumok teljesülése esetén ne alkalmazza a mentességeket. Ez a dohánytermék-irányelv kifejezett szabályozási céljaival összeegyeztethetetlen módon ténylegesen szabad kezdet adna

az új ízesített dohánytermékek, például az ízesített hevített dohánytermékek szabályozatlan bevezetése tekintetében. A 19. cikk (4) bekezdése kimondja, hogy a dohánytermék-irányelv rendelkezéseit az új dohánytermékekre kell alkalmazni, ami szükségképpen azt jelenti, hogy a 7. cikk (12) bekezdése és a 11. cikk (6) bekezdése alkalmazandó a hevített dohánytermékekre.

A jellegzetes ízesítésű dohánytermékekre vonatkozó tilalom alóli, a 7. cikk (12) bekezdése és a 11. cikk (6) bekezdése szerinti mentesítés olyan technikai jellegű feladat, amely akkor merül fel, ha a dohánytermék-irányelv 2. cikkének 28. pontja szerinti egyes objektív feltételek teljesülnek. Az ezekkel a kérdésekkel kapcsolatos szakpolitikai problémák és politikai kérdések mindegyikét a dohánytermék-irányelv szerint rendezik. A kifogásolt rendelkezések csupán annak a technikai jellegű feladatnak a körét határozzák meg, amelyet a Bizottság a dohánytermék-irányelv alapján helyesen kezdett meg, a dohánytermék-irányelv rendelkezéseiben már eldöntött szakpolitikai kérdések végrehajtása érdekében ráruházott felhatalmazás alapján, és a Bizottság nem módosította az alap-jogiaktus lényeges elemeit.

A felhatalmazáson alapuló irányelv indokolása világossá tette, hogy az uniós jogalkotó már magában a dohánytermék-irányelvben meghozta azokat a szakpolitikai döntéseket, amelyekkel megtiltotta a jellegzetes ízesítésű dohánytermékek forgalomba hozatalát (amint azt a (19) és (26) preambulumbekkezdés is alátámasztja). Az átruházott hatáskör egyértelműen kiterjed egy új dohánytermék-kategória meghatározására a 7. cikk (12) bekezdésében és a 11. cikk (6) bekezdésében foglalt tilalom alóli mentesség alkalmazásának mellőzése céljából, az annak meghatározására irányuló technikai jellegű feladat elvégzésére irányuló politika részeként, hogy egy adott dohánytermék vonatkozásában a körülmények jelentősen megváltoztak-e.

Maga a dohánytermék-irányelv tiszteletben tartja az EUMSZ 290. cikk tartalmát és megfelelő korlátait, amint azt az (51) és (52) preambulumbekkezdés, valamint a 27. és 28. cikk rendelkezései is alátámasztják. Az ízesített dohánytermékek tilalmában álló teljes körű szabályozásra vonatkozó politikát például a (15) preambulumbekkezdés is alátámasztja.

A hevített dohánytermékek vitathatatlanul a dohánytermékek egyik kategóriáját képezik. Amennyiben a körülményekben jelentős változás következett be, a Bizottság nem rendelkezik mérlegelési jogkörrel, és köteles a szóban forgó mentesség alkalmazásának mellőzésére.

A 28. cikk (2) bekezdése nem tartalmaz semmilyen következtetlenséget a Bizottság azon kötelezettsége kapcsán, hogy figyelemmel kíséresse a piaci fejleményeket az új dohánytermékek tekintetében, és [omissis] hogy figyelemmel kíséresse azokat piaci fejleményeket, amelyek jelentős változást jelentenek a körülményekben. Nem állt fenn szükségszerű következtetlenség az ilyen típusú piaci fejlemények között.

A körülmények jelentős megváltozásának megállapítása

Az 5. cikk (6) bekezdése egyértelművé teszi, hogy az értékesítési volumen bejelentése vagy tömeg vagy szál alapján történhet, és ezért a Bizottság által a bizottsági jelentésben elfogadott megközelítés egyáltalán nem volt visszaélészerű. A „körülmények jelentős megváltozásának” meghatározása önmagában nem jelöli meg pontosan azt a módszert, amely szerint az értékesítési volument értékelni kell. A szálalap értékesítési volumen mérésére való használatát a dohánytermék-irányelv szövege – ideértve az 5. cikk (6) bekezdését is – kifejezetten előírja és engedélyezi. A végrehajtási határozat előírja az adatszolgáltatást, többek között termékenként szálalapon. Az adatokat az 5. cikk (6) bekezdésében és a végrehajtási határozatban foglalt követelményeknek megfelelően bocsátották a Bizottság rendelkezésére.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokai***1. jogalap: Az érvénytelenségre és az EUMSZ 290. cikk állítólagos megsértésére vonatkozó érvek***

A bíróság úgy ítélte meg, hogy megalapozott érvek utalnak arra, hogy a Bizottság a felhatalmazáson alapuló irányelv elfogadásával elfogadhatatlan módon, az EUMSZ 290. cikket megsértve beavatkozott az uniós jogalkotó azon kizárólagos hatáskörébe, hogy jogszabályokat alkosson.

Közelebből megalapozott érvek támasztják alá a felhatalmazáson alapuló irányelv érvénytelenségét, különösen a következő okok miatt:

Azáltal, hogy új dohánytermék-kategóriát (a hevített dohánytermékek) határozott meg, és úgy döntött, hogy e kategória esetében nem alkalmazhatók a 7. cikk (12) bekezdésében és a 11. cikk (6) bekezdésében foglalt mentességek, a Bizottság érvénytelenítette azt a politikai döntést, amely szerint a dohánytermékek olyan kategóriáját, amely új volt a piacon, amely a dohánytermék-irányelv elfogadásakor még nem létezett, és amely vonatkozásában az uniós jogalkotó nem végzett külön politikai és egészségügyi értékelést, az értékesítési volumen alapján mégis be kell tiltani. Legalábbis védhető, hogy ez olyan politikai döntést jelentett, amely csak az uniós jogalkotó számára állt nyitva, a Bizottság számára nem.

Mivel a dohánytermék-irányelv szerkezete olyan, hogy az uniós jogalkotó a tudományos és műszaki fejlődés fényében folyamatosan felülvizsgálja az új dohánytermékeket, és a nyílt tilalom kérdéseit – különösen azokban az esetekben, amikor a termékek nem sorolhatók be azonnal a füst nélküli dohánytermékek vagy a dohányzásra szánt dohánytermékek kategóriájába, és az ilyen termékek dohánytartalma nem azonos a meglévő termékekével – az elsődleges jogszabályok fogják kezelni, amint a jogalkotó politikai döntést hoz az ilyen új termékek szabályozásának legjobb módjára vonatkozóan. Egy új termék kategória meghatározása, amely mind a füstmentes, mind a fogyasztási dohánytermékek közé tartozik, az ilyen új

termék ízesített változatának azonnali tilalma céljából, vitathatatlanul sérti az EUMSZ 290. cikk (1) bekezdése második albekezdésének két elemét, azáltal, hogy egy lényeges elemre vonatkozó szabályozást kíván bevezetni, ugyanakkor az ilyen választás körét, tartalmát és célját a dohánytermék-irányelv nem határozta meg kifejezetten.

Az érvényességre vonatkozó érvek feltételezik, hogy a Bizottságnak felhatalmazása van arra, hogy minden új ízesített dohánytermék esetében megszüntesse a tilalom alóli mentességet, ha ezek a termékek megfelelnek a 2. cikk 28. pontjában meghatározott értékesítési volumenre vonatkozó feltételeknek, függetlenül meglévő termékekhez képest a dohánytartalom mértékétől vagy e termékek egészségre gyakorolt hatásától. Ez kétségtelenül azt jelentené, hogy a Bizottság olyan politikai döntéseket hozna, amelyek megtételére nem jogosult.

2. jogalap: A körülmények jelentős megváltozása meghatározásának állítólagos alapvető hibája

A bíróság úgy ítélte meg, hogy van egy arra vonatkozó megalapozott érv, hogy érvényes volt-e a Bizottság részéről azon feladat teljesítése, hogy eldöntse, hogy a 2. cikk 28. pontja értelmében véve jelentősen megváltoztak-e a körülmények. Közelebbről:

Az értékesítési volumen Bizottság általi mennyiségi elemzése nem összehasonlítható elemeket vetett össze, holott látható, hogy az ilyen elemzés jogilag és ténylegesen nyitva állt a Bizottság számára. A Bizottság módszereiben semmilyen kísérletet nem tett a dohánytartalmat illetően a hevített dohánytermékek és a cigaretták (és más dohánytermékek) mérőszámainak kiegyensúlyozására, annak biztosítása érdekében, hogy ugyanez az összevetés összehasonlítható elemek között történjen, annak értékelése során, hogy a hevített dohánytermékek piacra lépésének mértéke igazolhatta-e az ízesített hevített dohánytermékek tilalmát az egészségvédelem céljának megvalósítása érdekében.

A dohánytermék-irányelv egyik fő célja az egészség védelme, tekintettel a dohány káros hatásaira. Következésképpen a dohánytermékek dohánytartalma olyan alapvető aggály, amelynek eredményét a dohánytermék-irányelv szabályozási intézkedései jelentik. Egy olyan megközelítés, amely a termékek teljes dohánytartalmára összpontosít, és az értékesítési volument ennek alapján értékeli, kétségtelenül jobban összhangban lett volna ezekkel a célokkal.

Megalapozott érv szól amellett, hogy az a tény, hogy a Bizottság *prima facie* rendelkezett volna hatáskörrel arra, hogy az elemzést a szálankénti vagy egységenkénti értékesítési volumenre támaszkodva közelítse meg, nem mentesítette a Bizottságot azon kötelezettsége alól, hogy győződjön meg arról, hogy a dohánytermék-irányelv egészségvédelemmel kapcsolatos

alapvető célkitűzéseit nem a Bizottság számára nyitva álló másik lehetőség, azaz az összehasonlító értékesítési volumen dohánytartalom alapján történő értékelése teljesíti-e a legjobban.

1. Függelék

Az ír High Court (felsőbbíróság) 2023. szeptember 15-én hozott ítélete

MUNKADOKUMENTUM