

L. A. GEELHOED

FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2004. szeptember 7.¹

I — Bevezetés

kül megtiltják a szájon át fogyasztható dohányforgalmazását. Svédországban továbbra is árusítható a „snus”.

1. A jogvita tárgya ebben a két ügyben a tagállamoknak a dohánytermékek gyártására, kiszerezésére és árusítására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közelítéséről szóló, 2001. június 5-i 2001/37/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 8. cikkének érvényességével kapcsolatban merül fel (a továbbiakban: „a 2001. évi irányelv”).² A C-434/02. sz. ügy a németországi Minden Verwaltungsgerichtnek (közigazgatási bíróság) és a C-210/03. sz. ügy a High Court of Justice of England & Wales, Queen’s Bench Division által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésén alapul.

3. Ezek az ügyek a British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco C-491/01. sz. ügy továbbvitelének tekinthetők,³ amelyben a Bíróság az irányelv érvényességét általánosságban vizsgálta. Ez a vizsgálat egyetlen olyan elemet sem vetett fel, amely az irányelv érvényességét befolyásolná. Ugyanakkor tekintettel az abban az ügyben a kérdést előterjesztő bíróság kérelmére, a Bíróság nem foglalkozott kifejezetten az irányelv 8. cikkével.

2. Az irányelv 8. cikke szerint a tagállamok Ausztria, Finnország, és Svédország csatlakozási okmánya 151. cikkének sérelme nél-

4. Az irányelv 8. cikke megtiltja az olyan dohánytermék forgalmazását, amelyet csak nagyon kis mértékben használnak az Európai Unióban, legfőképpen egy tagállamban (Svédország), azonban minden más szokványos dohánytermék továbbra is engedélyezett, meghatározott szigorú követelmények betartása mellett. Sőt, ahogy azt a Bíróság

¹ — Eredeti nyelv: angol.

² — HL 2001. I. 194. 26. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 6. kötet, 147. o.

³ — EBHT 2002., I-11453. o.

előtt állították, és több tudományos jelentés is támogatta, a szájon át fogyasztható dohány fogyasztása kevésbé káros az egészségre, mint cigarettát és szivart szívni.

5. A másik fontos tényező ebben az ügyben az, hogy a szájon át fogyasztható dohány tilalmát 1992-ben vezették be a dohány fogyasztása elleni küzdelmet célzó egységes intézkedési csomag részeként. A tilalmat azon az alapon erősítették meg, hogy olyan termékeket érintett, amelyek még nem voltak ismertek a Közösség piacán, és vonzóak lehetnek a fiatalok számára. A tilalmat a 2001. évi irányelv újra megerősítette, annak ellenére, hogy azóta számos fontos változás zajlott le ezzel kapcsolatban. Először az, hogy Svédország – ahol a snus fogyasztása hagyomány és elterjedt – csatlakozott az Európai Unióhoz. Másodsor pedig az, hogy a szájon át fogyasztható dohánytól eltérő egyéb füstmentes dohánytermékekre vonatkozó közösségi politika egyre rugalmasabbá vált, ellenében a cigarettára vonatkozó politikától.

6. E tekintetben a Bíróságnak a következő kérdéseket kell megválaszolnia:

— bizonyos termékek forgalmazásának teljes tilalma alapulhat-e az EK 95. cikkben?

— a szájon át fogyasztható dohány tilalma összeegyeztethető-e az arányosság elvével?

— milyen mértékben követeli meg a közösségi jog a hasonló termékekkel szembeni egyenlő bánásmódot?

— a közösségi jogalkotás eleget tesz-e annak a kötelezettségnek, miszerint indokolnia kell, hogy min alapul a tilalom?

7. Ezekben az ügyekben számos más jogelv alkalmazhatóságát is megkérdőjelezték, főként a felperesek. Elsősorban megemlíteném az Emberi Jogok Európai Egyezménye által védett alapvető jogokat, pontosabban a tulajdonhoz való jogot és a kereskedelemhez vagy a vállalkozáshoz való jogot, és másodsorban a fogyasztó választáshoz való szabadságát a tekintetben, hogy a fogyasztót megfosztják a kevésbé káros dohánytermékek választásának jogától. Ezek a szempontok értékelhetőek egyszerűen a C-491/01. sz. ügyre és a Bíróság az áruk szabad mozgása korlátozásaira vonatkozó egyéb ítélkezési gyakorlatára történő hivatkozással. Ezekkel nem foglalkozom az indítványomban.

8. Egy másik, a felperesek által javasolt érv magával az áruk szabad mozgásával, azzal a ténnyel kapcsolatos, hogy a snus jogszerűen forgalmazható egy tagállamban. A felperesek hangsúlyozzák, hogy az a tény, miszerint a snus jogszerűen csak Svédországban szerezhető be, a belső piac korlátja. Ugyanakkor ez a korlát a Szerződés szintjén jött létre, különösen Svédország csatlakozási szerződésével, és a Bíróságnak nem kell vizsgálnia azt, hogy vajon ez az akadály igazolható-e a közérdek alapján.

kivéve a szívásra és rágásra szántakat, amely részben vagy teljes egészében dohányból készült, porított vagy szemcsés szerkezetű, vagy e formák kombinációjából áll, különösen azok, amelyeket zacskós kiszerezésben vagy porózus zacskókban, illetve bármely egyéb, élelmiszerre emlékeztető formában hoznak forgalomba. Ez a fogalom meghatározás változatlan maradt a 2001. évi irányelvben, és magában foglalja a snust.⁵

II — Jogi háttér

9. A tagállamoknak a dohánytermékek címkézésére vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közelítéséről szóló 89/622/EGK irányelvet (a továbbiakban: 1989. évi irányelv) módosító, 1992. május 15-i 92/41/EGK tanácsi irányelv (a továbbiakban: az 1992. évi irányelv) írta elő a szájon át fogyasztható dohány forgalmazásának tilalmát.⁴

11. Az 1992. évi irányelv preambuluma szerint a szájon át fogyasztható dohányra vonatkozó tilalom az érintett termékek egészségügyi kockázataival kapcsolatban a következő megfontolásokon alapul:

— a füstmentes dohánytermékek bizonyítottan nagyobb kockázati tényezőket jelentenek a rák tekintetében;

10. Az 1992-ben módosított, 1989. évi irányelv 8a. cikke előírja, hogy a tagállamoknak meg kell tiltaniuk a szájon át fogyasztható dohány forgalmazását. A 2. cikk (4) bekezdése szerint a „szájon át fogyasztható dohány”: minden szájon át fogyasztható termék,

— tudományos kutatóknak az a véleményük, hogy a dohányfogyasztás által okozott függés veszéllyel jár, amely különleges feliratot követel meg minden egyes dohányterméken;

4 — HL 1992. L 158., 30. o.

5 — Lásd a 2001. évi irányelv 2. cikkének (4) bekezdését.

- különösen a fiatalok számára vonzóak az új, szájon át fogyasztható dohánytermékek, amelyek bizonyos tagállamok piacain jelentek meg;
 - reális a kockázata annak, hogy az új, szájon át fogyasztható termékeket mindenekelőtt a fiatalok fogják fogyasztani, így ez nikotinfüggőséghez vezet, hacsak időben nem alkalmaznak megszorító intézkedéseket;
 - a Nemzetközi Rákkutató Ügynökség által készített tanulmányok következtései szerint a szájon át fogyasztható dohány különösen nagy mennyiségben tartalmaz rákkeltő anyagokat, és ezek az új termékek különösen a szájban okoznak rákot;
 - az egyetlen megfelelő intézkedés a teljes tilalom; ugyanakkor ilyen tilalom nem vonatkozhat a hagyományos szájon át fogyasztható dohánytermékekre.
12. Mivel az EK-Szerződés 100a. cikke (jelenleg EK 95. cikk) képezte az 1992. évi irányelv jogalapját, a preambulum szintén utal az árusításra. Különösen azt tartalmazza, hogy „a már három tagállam által elfogadott ilyen dohányra vonatkozó árusítási tilalomnak közvetlen hatása van a belső piac megteremtésére és működésére”.
13. A 2001/37 irányelv hatályon kívül helyezte az 1992-ben módosított, 1989. évi irányelvet, és annak helyébe lépett. Ahogy jelen indítvány bevezetőjében említésre került, az irányelv 8. cikke Svédország kivételével megtiltja a szájon át fogyasztható dohány forgalmazását. Az irányelv preambuluma nem indokolta ezt a tilalmat, attól a hivatkozástól eltekintve, hogy a 89/622 irányelv megtiltotta az egyes szájon át fogyasztható dohányfajták árusítását (Svédországban eltérés volt).
14. A Németországi Szövetségi Köztársaságban a 89/622 irányelv 8. cikkét a dohánytermékekről szóló német rendelet (dohányrendelet) 5a. cikke ültette át a nemzeti jogba,⁶ amely megtiltja a szájon át történő fogyasztásra szánt dohánytermékek kereskedelmi forgalmazását a szívásra és rágásra szántak kivételével.

12. Mivel az EK-Szerződés 100a. cikke (jelenleg EK 95. cikk) képezte az 1992. évi

6 — Verordnung über Tabakerzeugnisse (Tabakverordnung).

15. Az Egyesült Királyságban a tilalmat a 1992-es Tobacco for Oral Use (Safety) Regulations rendeletek a szájon át fogyasztható dohány (biztonságá)ról (a továbbiakban: az 1992. évi rendeletek) vették át, amelyek előírják, hogy „senki sem tehet ajánlatot szájon át fogyasztott dohány eladására, azt, eladásra nem ajánlhatja fel, nem egyezhet bele az eladásába, nem kínálhatja eladásra, vagy nem birtokolhatja azt eladás céljából”. Az 1992. évi rendeletek az 1987. évi Consumer Protection Actben (törvény a fogyasztóvédelemről) foglalt hazai jog szerint léptek hatályba.

16. Végül megemlíteném a füstmentes dohánytermékek címkézéséről szóló rendeletet, amelyre nem terjed ki a forgalmazás tilalma. Az 1992. évi irányelv szerint a füstmentes dohánytermékek egységcsomagjait a következő külön felirattal kell ellátni: „Rákot okoz”. Ugyanakkor a 2001. évi irányelv alapján egy enyhébb figyelmeztetés is elegendő. Ezen irányelv 5. cikkének (4) bekezdése szerint „a szájon át fogyasztható dohányt, ha árusítása a 8. cikk értelmében engedélyezett, valamint a füstmentes dohánytermékeket a következő figyelmeztető felirattal kell ellátni: »Ez a dohánytermék károsíthatja az Ön egészségét, és függőséghez vezet.«” A 2001. évi irányelv preambulumában nem indokolta ezt a változtatást.

III — A tényállás és az eljárás

A — A C-434/02. sz. ügy

17. Az Arnold André GmbH & Co. KG felperes, amelynek székhelye Németországban található, a szivarokon és dohánypipákon túlmenően füstmentes dohánytermékeket forgalmaz, beleértve a snus megjelölésbe tartozó különböző termékeket is.

18. A Landrat de Kreises Herford, az alapjárás alperese 2002. szeptember 12-i határozatával megtiltotta a felperesnek az importőr Swedish Matchnek a „Röde Lacket-snus”, a „Ljunglöf's Ettan-snus” és a „General snus” megjelöléssel ellátott dohánytermékei kereskedelmi forgalmazását. Egyúttal utasította a felperest, hogy a terméket a hazai piacról vonják ki, és jogsértés esetén bírság kiszabását helyezte kilátásba, és azonnali végrehajtást rendelt el. A felperes ezt a döntést 2002. szeptember 27-én megtámadta.

19. A 2002. november 14-i végzéssel, amely 2002. november 29-én érkezett a Bíróság Hivatalához, a Verwaltungsgericht Minden előzetes döntéshozatal céljából az irányelv 8. cikkének érvényességére vonatkozó kérdést terjesztett elő.

B — A C-210/03. sz. ügy

20. A Swedish Match AB elsőrendű felperes a snus néven ismert szájon át fogyasztható dohánytermékek svéd gyártója és terjesztője. A Swedish Match AB UK Ltd másodrendű felperes dohánytermékek nagykereskedelmével és kiskereskedelmével foglalkozik az Egyesült Királyságban.

21. 2002. május 8-án a felperesek bírósági felülvizsgálati eljárást indítottak az alperes ellen, amelyben vitatták a snus tilalmának jogszerűségét, és az EK 234. cikk alapján a kifogásukban előadott indokokat érintő kérdésekre előzetes döntéshozatalt kértek.

22. A 2002. október 15-én és 16-án tartott tárgyalást követően a High Court of Justice of England and Wales (Queen's Bench Division, Administrative Court) engedélyt adott a felpereseknek, hogy bírósági felülvizsgálatot kezdeményezzenek, és a felek ezt követően egyetértettek abban, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelem szükséges. A High Court a 2003. április 2-i végzéssel, amely 2003. május 15-én érkezett a Bíróság Hivatalához, előzetes döntéshozatal céljából kérdéseket terjesztett elő. Röviden, a kérdések az EK 28. és EK 30. cikk értelmezésére, a

2001. évi irányelv 8. cikke által hatályba léptetett tilalom érvényességére és az 1992. évi rendeletek lehetséges érvénytelenségének következményeire vonatkoznak.

C — A két ügy

23. A Bíróság mindkét ügyben egyesített tárgyalást tartott 2004. június 8-án. A tárgyaláson a felperesek észrevételeket tettek mindkét ügyben, a C-434/02. sz. ügyben pedig az alperes, az Egyesült Királyság, a francia, az ír és a finn kormány, az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság. A belga és a svéd kormány további írásbeli észrevételeket nyújtott be.

IV — Első előzetes megjegyzés: a C-491/01. sz. ügyben hozott ítélet nem ad végleges választ a 8. cikk érvényességére.

24. A Bíróság a C-491/01. sz. ügyben hozott ítéletében megállapította – az irányelv egészének értékelését követően –, hogy annak vizsgálata semmi olyan elemet nem vet fel, amely a 2001/37 irányelv érvényességét befolyásolná.

25. A Bizottság írásbeli észrevételeiben előadja, hogy az irányelv célja az, hogy megakadályozza a dohányfogyasztásra vonatkozó több eltérő szabály nemzeti szinten történő elfogadását. A snus betiltásával a 8. cikk csupán ezen cél átvételének egyik oldalát tükrözi. Aszerint is érvelhetünk, hogy vajon ez-e az irányelv legfőbb célja, amely intézkedéseket ír elő a dohánytermékek fogyasztásának leküzdésére. Ugyanakkor ilyen érv nem bír jelentőséggel a Bizottság által feltett kérdésre: az irányelv értékelése során a Bíróság a 8. cikk érvényességét is értékelte?

26. Amennyiben igen, az irányelv 8. cikkének érvényessége túlmegy bármely elfogadható kétségen. A Bíróság megválaszolhatja a kérdést előterjesztő bíróságok előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdését egyszerűen a C-491/01. sz. ügyben hozott ítéletére hivatkozva.

27. Ugyanakkor, véleményem szerint, a Bíróságnak nem így kell eljárnia. Elfogadom, hogy a C-491/01. sz. ügyben feltett kérdések az irányelvet általánosságban érintették, mint ahogy a Bíróság válasza is. Azonban nagyobb jelentőséget tulajdonítok annak a ténynek, hogy abban ügyben előterjesztett érvek kizárólag az irányelv 3., 5. és 7. cikkéhez kapcsolódnak. Ugyanez vonatkozik a Bíróság értékelésére: kizárólag ahhoz a három cikk-

hez kapcsolódott. A jogvita tárgya a cigaretta tartalmára és címkézésére vonatkozó intézkedések, amelyek, úgy vélem, valójában az irányelv lényegét képezik a közegészség gazdasági jelentőségének és fontosságának tekintetében.

28. A Bíróság nem értékelte az irányelv 8. cikkét, amelyet úgy kell tekinteni, mint egyedi termék forgalmazásának tilalmát célzó különös rendelkezést. Álláspontom szerint a 8. cikk érvényessége az irányelv más rendelkezéseinek érvényességétől függetlenül értékelhető. Ugyanakkor úgy vélem, hogy az irányelv összefüggő intézkedéseket tartalmaz a dohányfogyasztás elleni küzdelemre, minden egyes, eltérő intézkedés hatékony lehet anélkül, hogy más intézkedések megsemmisítése ezekre kihatna.

29. Röviden, nem lenne helyénvaló a C-491/01. sz. ügyben hozott ítélet értelmezése oly módon, hogy az irányelv minden egyes szempontjának érvényességével kapcsolatos. A Bíróság döntésének pontos szövegére hivatkozom: „az első kérdés vizsgálata semmi olyan elemet nem vetett fel, amely a 2001/37 irányelv érvényességét érintené.”

V — Második előzetes megjegyzés: a 2. cikk (4) bekezdése határozza meg, hogy melyek a betiltott termékek.

30. A Bíróság előtti eljárás során a C-434/02. sz. ügyben a felperes különösen a betiltott termékek fogalom meghatározásának pontosságát kérdőjelezte meg. Kétségeinek alapja:

— az 1992. évi irányelv preambuluma, amely előírja, hogy a tilalom nem érintheti a hagyományos, szájon át fogyasztható termékeket,

— az az állítás, hogy nincs különbség a rágódohány és a szívott dohány között,

— a német és az angol nyelvi változat közötti összhang hiánya.

31. Ami az 1992. évi irányelv preambulumát illeti, a szöveget – ahogy az a fentiekből kitűnik – a 2001. évi irányelv nem ismétli meg. Ugyanakkor, a 2001. évi irányelv meg-

felelő indokainak hiányában, az 1992. évi irányelv preambulumának szövegéhez vezető megfontolásokat még mindig érvényesnek, de nem jelentősnek tekintem. Összességében, a termék fogalom meghatározását nem a preambulum, hanem jogi rendelkezés adja meg. A vonatkozó jogi rendelkezés (az 1992. évi irányelv 2. cikkének (4) bekezdése és a 2001. évi irányelv 2. cikkének (4) bekezdése) nem tesz különbséget hagyományos és nem hagyományos termékek között, hanem a kívánt fogyasztás határozza meg a különbséget.

32. Jelen indítványban későbbiekben megvitatom a Bíróságnak benyújtott észrevételt a rágódohány és a szívott dohány tényleges fogyasztásának különbségéről. Ahogy az már megállapításra került, nem zárható ki, hogy a rágódohányt gyakran nem rágják, hanem szívják. Ugyanakkor ez nem bír jelentőséggel a tilalom alkalmazási körének meghatározásakor. Az irányelv a kívánt, nem pedig a tényleges fogyasztás szerint tesz különbséget.

33. Végül ami az angol és német nyelvi változatok közötti állítólagos különbséget érinti, ilyen különbség meglétét tagadom. A német szöveg a következő: „die zum Kauen bestimmt sind” [amelyeket rágásra szántak].

34. Arra a következtetésre jutottam, hogy a 2. cikk (4) bekezdése meghatározza a tilalom alkalmazási körét, és a szöveg elég világos.

VI — Háttér: amit tudni kell a snusról

A — Általános megjegyzés

35. Ezen ügyek jogi szempontjainak értékelésekor célszerű valamelyest tisztában lenni a ténybeli háttérrel. Mi a snus? Ki fogyasztja? Milyen hatásai vannak a snus fogyasztásának a közegészségre? A ténybeli háttér jelentőségét mutatja a Bíróságnak benyújtott iratok száma és mennyisége. Ezek a iratok a jelen ügyben előadott ellentétes álláspontok alapjául szolgálnak. Ugyanis bizonyíthatják azt, hogy a tilalom a közegészség ügyének fejlesztéséhez járul hozzá, vagy azt, hogy a snus tilalma káros a közegészségre.

B — *Mi a snus, hogyan fogyasztják, és ki fogyasztja?*

36. A C-210/03. sz. ügyben hozott előzetes döntéshozatalra utaló végzés a snus anyagát

és fizikai megjelenését a következő módon írja le: „a dohány számos formában jelenik meg. A kategóriákat rendszerint felosztják »füstölő« dohányra és »füstmentes« dohányra (amelyhez a snus is tartozik). A »füstmentes« dohány orron át felszippantott tubákat, illetve nedves tubákat tartalmaz, »rágódohány« és más termékek széles változatait. Mindezek a termékek őrölt vagy darált dohánylevelekből tevődnek össze valamilyen ízesítési eljárással. E tekintetben nagyvonalakban egymással megegyező termékek. Ugyanakkor a termékek közötti eltérés a dohány fogyasztási módjából, kezeléséből és a felhasznált ízesítő-anyagokból – amely tényezők jelentős hatással vannak a dohány-specifikus nitrózaminok és benzopirin szintjére (mindkettő rákkeltő) – adódik. A snus elismerten nagyon alacsony szintű nitrózamin- és benzopirintartalommal bír, összehasonlítva sok engedélyezett füstmentes dohánytermékkel”.

37. A közösségi szabályozás szerint a snus a „szájon át fogyasztható dohány” külön fajtája. A „szájon át fogyasztható dohány” lényegében ugyanazt az anyagot tartalmazza, mint a „rágott” dohány, feltéve hogy nincs össze-sajtoltva, és különböző méretű dohánydarabkákból áll. Továbbá, a „szájon át fogyasztható dohány” több vizet is tartalmaz.

38. Ellentétben a C-210/03. sz. ügyben hozott előzetes döntéshozatalra utaló végzéssel, a Bíróság előtt azt hangsúlyozták – és

a felperesek nem cáfolták –, hogy a nitrózaminok szintje viszonylag magas a snusban. A nitrózaminok rákkeltő anyagok. Sőt mi több, a Bíróság előtt megállapították, hogy a nikotin szintje is meglehetősen magas. Például, a Tanács állítja, hogy 1 gramm snus 8–10 milligramm nikotint tartalmaz. A nikotin mérgező, különösen ha bőrrel érintkezik, és függőséghez vezet.

39. A másik fontos kérdés a snus fogyasztásával kapcsolatos. A felperesek hangsúlyozták a Bíróság előtt, hogy a snus a „rágódohány termékek”-kel összehasonlítható, amelyek nem tartoznak a 2001. évi irányelv 8. cikkének tilalma alá. Ezek a termékek gyakran összepréselt dohánydarabkákból állnak, és a szájban helyezik el őket, pontosabban az íny és az ajkak közötti résben. Sok terméket „rágódohány” elnevezéssel adnak el, pedig azokat egyáltalán nem rágásra szánják, és néhányuk egyáltalán nem rágható. Néhány „rágóvaló” dohányterméken azt javasolják a fogyasztónak: „ne rágd”. A dohányt vagy az ajkak és az íny között tartják, vagy egyszerűen forgatják a szájban. A fogyasztás ezen mintája szintén igaz azokra a rágódohánytermékekre is, amelyeket lazább formában árúsítanak.

40. A Bíróság előtt alaposan megvitatták a snus és a rágódohány közötti eltérést.

Dióhéjban, ez a vita a felperesek kijelentését érintette, amely szerint azokat a termékeket, amelyeket rágódohányként adnak el, nem rágják, és esetleg azokat nem is rágásra szánták. Álláspontom szerint ennek a vitának kevés köze van a jelen ügyek megoldásához, a 2001. évi irányelv termékmeghatározása alapján. A meghatározó tényező az, hogy vajon a dohányterméket rágásra szánták-e, vagy sem. Ha egy füstmentes dohányterméket mint „rágódohány”-t forgalmaznak, ugyanakkor a terméket nem rágásra szánják, akkor az a 2001. évi irányelv 8. cikke tilalmának alkalmazási körébe esik. Ha rágásra szánták, akkor az az irányelv szerint más termék, amely azonban jogszerűen forgalmazható.

41. Harmadszor, kik a fogyasztók? Az EK-ban a snus egyedül Svédországban forgalmazható. Svédországban megközelítőleg a férfi lakosság 20%-a fogyaszt snust rendszeresen. Eredetileg a nők nem fogyasztottak gyakran snust, az utóbbi években azonban ők is növekvő mértékben fogyasztják. A legfőbb vonzóerő a nők számára az volt, hogy a snust kis „teatasakok”-ba csomagolták, hogy fogyasztását tisztábbá tegyék. Ami a fogyasztók átlagéletkorát és a (korábbi) dohányzási szokásait érinti, erről a Bizottság adott információt. 1976-ban a 18 és 24 életév közötti svéd férfiak 10%-a fogyasztotta a nedves tubákat, és ez a százalékos arány 1986-ban a 16 és 24 év közöttieknél 37%-ra nőtt.

42. A snus használatának legfontosabb meghatározó tényezője az, hogy – Svédországban – a lakosság körében elterjedt, és a termék a fiatalok számára vonzó. Ahogy azt az Európai Parlament a jelen ügyekben tartott tárgyalásán megállapította, számolni kell a „divattényezővel” is. E tekintetben eltér más orron keresztül felszippantott és rágódohánytermékektől, mivel – a Bizottság állítását idézve, amelyet nem cáfoltak – ezeknek a termékeknek „alig van piacuk bizonyos szociális-csoportokon (hajósok, bányászok és a hadsereg tagjai) és régiókon kívül”. Sőt mi több, ez a piac állandóan zsugorodott a 20. század folyamán.

— magát az egészségügyi következményeket: kivált-e a snus fogyasztása súlyos betegségeket, mint például a rák?

— egyéb dohány fogyasztása egészségügyi kockázataival történő összehasonlítást, nevezetesen a dohányzás, és a rágódohány fogyasztása, amely be nem tiltott füstmentes dohánytermék;

43. Összefoglalva, a snust össze lehet hasonlítani egyéb füstmentes dohánytermékekkel az anyaga és fizikai megjelenése, és a fogyasztás szempontjából is. A legfontosabb eltérés a fogyasztói csoportokhoz kapcsolódik.

— pótlék vagy lépcsőfok? A snus beszerezhetősége bátorítja-e az embereket a dohányzás abbahagyására, a snus fogyasztása nem áll-e kapcsolatban a dohányzási szokásokkal, vagy rosszabb esetben, a snus főként a nem dohányzó fiatalok számára vonzó-e, és csökkenti-e számukra a nikotinfogyasztás és a függőség előtti akadályt?

C — *Mennyire veszélyes a snus?*

44. Itt elérkezünk ahhoz a ponthoz, amikor a Bíróságnak benyújtott beadványok eltérnek egymástól. Álláspontom szerint három dolog kell megkülönböztetnünk:

45. Kezdjük magunkkal az egészségügyi következményekkel. A Bíróságnak benyújtott iratokban többféle betegséget említenek meg a snus fogyasztásával kapcsolatban. A snust különösen a szájúregrákkal hozzák összefüggésbe. A közösségi jogalkotás által ismertett indokok szerint ez volt *inter alia* az az

összefüggés, amely a snus betilaltásához vezetett. Az 1992. évi irányelv preambuluma a Nemzetközi Rákkutató Ügynökség (IARC) által készített tanulmányokra hivatkozik.

46. A felperesek tagadják ezeknek a tanulmányoknak a pontosságát, mivel szerintük a tanulmányok főként az Amerikai Egyesült Államokból és Ázsiából származó termékekkel foglalkoznak. Az IARC-jelentés alapja elsősorban a „száraz” tubákra vonatkozó tanulmány volt, amely a snusszal nem hasonlítható össze a fogyasztási minták és elsősorban a termék kezelési módjából eredő termékjellemzők eltérései miatt. Az IARC-jelentés nem vette figyelembe a snus hatását, mert akkoriban nem voltak átfogó tanulmányok a snus és a szájüregi rák lehetséges kapcsolatairól. Ellenkezőleg, a felperesek szerint az újabb jelentések tagadják a snus és a szájüregi rák közötti kapcsolatot.

47. Meg kell jegyezni, hogy a felperesek értékelését a többi fél, amely a Bíróságnak beadványokat nyújtott be, nem osztja, és nem talált támogatásra a tárgyaláson sem. Röviden, a felperesek által hivatkozott jelentéseket kiegyensúlyozottabban kell értelmezni: nem tartalmaznak kijelentést arra vonatkozóan, hogy a snusfogyasztás intenzitása következtében a szájüregi rák kockázata növekszik. Továbbá, a Bizottság az Uppsalai

Egyetem új tanulmányára hivatkozik⁷, azt állítva, hogy a betegség kezelésén átesett betegek egy részének megfigyelése alapján a snus fogyasztása igenis szájüregi rákot okozott. Sőt mit több, iratokat nyújtottak be a Bíróságnak, azt állítva, hogy a füstmentes dohánytermék fogyasztói számára nagyobb kockázata van, *inter alia*, a szív-érrendszeri halálnak, mint a dohányt nem fogyasztók esetében. Továbbá, kifejezetten senki nem állítja, hogy a snus nem káros. Meglehetősen magas nikotinmennyiséget tartalmaz. A termék ilyen nikotinmennyisége a terméktől való függőséget idéz elő.

48. A második szempont megköveteli az összehasonlítást egyéb, be nem tiltott dohánytermékek egészségügyi kockázatával. Nincs kétség a dohányzásnak a fogyasztó egészségére gyakorolt káros hatásai felől. A felperesek állítják, hogy a rendelkezésre álló adatok világosan mutatják, hogy a cigaretta sokkal inkább káros, mint a snus. Arra hivatkoznak, hogy becslésük szerint a cigaretta százszor inkább veszélyes, mint a snus, és a skandináv füstmentes dohányok 90-99%-kal kevésbé veszélyesek, mint a cigarettázás. Megemlíti a Royal College of Physicians of London (2002) Tobacco Advisory Group (Dohány Tanácsadói Csoport) tagjainak új jelentését, amely megállapítja, hogy a füstmentes dohány „10-1000-szer kevésbé veszélyes, mint a dohányzás”. Habár ezeknek a számításoknak a pontossága megkérdőjelezhető, magának az állításnak a

7 — Jan-M. Hirsch és társai, *Oral Cancer in Swedish Snuff-Dippers* (a Bizottság nyújtotta be a Bíróságnak).

helyességéről alkotott véleményben, úgy tűnik, nincs eltérés, vagyis a cigaretta sokkal inkább káros, mint a snus. A felperesek által a C-210/03. sz. ügyben hivatkozott tudományos jelentés szerint „A snus a cigarettával összehasonlítva egy kis szörnyeteg”.

49. Összefoglalva a fent említett első két szempontot, a snus olyan termék, amely önmagában káros a fogyasztó egészségére, azonban messze nem olyan káros, mint a cigaretta.

50. Ez veti fel számomra a harmadik szempontot. Annak megítéléséhez, hogy a snus tilalma megfelelő hozzájárulás-e a közegészséghez, elengedhetetlen megvizsgálni részleteiben a snus fogyasztása és a cigarettázás közötti kapcsolatot. A korábban használt kifejezéssel élve, a snus a dohányzás pótléka-e, vagy egy lépcsőfok a függés kialakulásához?

51. Aszerint is érvelhetünk, hogy a snus főként a dohányzás pótlékaként szolgál. Mivel a dohányzás abbahagyása nem könnyű, mint ahogy sok ember ezt személyes tapasztalatból tudja, a függőknek biztatásul szolgálhat, ha a piac egy vonzó alternatívát nyújt. E tekintetben a nikotin jelenléte a snusban

akár előnyös is lehet a közegészségre. A felperesek éppen ezzel érvelnek. Számításokat nyújtottak be a Bíróságnak annak bizonyítására, hogy Svédországnak, ahol a snus fogyasztása a férfiak körében elterjedt, nemzetközileg alacsony a dohányzással kapcsolatba hozható betegségek szintje a férfiak körében. Arra is rámutatnak, hogy Svédországban a dohányzók százaléka rendkívül alacsony összehasonlítva más tagállamokkal, és állítják, hogy ennek közvetlen kapcsolata van a snus fogyasztásának svéd szokásával. Ugyanakkor ennek az utolsó állításnak az érvényessége megkérdőjelezhető, mivel a finn kormány rámutat arra, hogy a dohányzók száma Finnországgal való összehasonlításban is alacsony, ahol is a snus vagy más hasonló alternatíva fogyasztása nem terjedt el.

52. Az ellentétes érvelés azon a feltételezésen alapul, hogy a pótlékhatás nem játszik jelentős szerepet. A snus fogyasztása nem akadályozza meg az embereket a dohányzásban, és — ami még rosszabb — a snus piacon való elérhetősége vonzó a (fiatal) emberek számára, akik más körülmények között ellenállnának a dohányfogyasztásnak. Ezen álláspont szerint a snus csökkenti a dohányfogyasztás küszöbét. Ahogy a Bizottság írásbeli észrevételeiben állítja, a snust a dohányzás kialakulásához vezető lépcsőfoknak kell tekinteni.

53. Mindkét álláspontot megvédték a Bíróság előtt a jelen ügyekben. A felperesek, valamint a svéd kormány is, az első álláspontot védi, míg egyéb beavatkozó kormányok és a közösségi intézmények a másodikat védik. Álláspontom szerint mindkét álláspont védhető egyszerre. Kölcsönösen nem zárják ki egymást. A snus úgy tekinthető, mint a dohányzás pótléka, amennyiben segít az embereknek a dohányzás abbahagyásában, ugyanakkor vonzó is a fiatalok számára, akik (még) nem dohányoznak, és nem akarják elkezdni a dohányzást. Sőt mi több, mindkét álláspontot támogatja az a tény, hogy a snust a fiatal fogyasztók számára vonzó terméként forgalmazzák, ellentétben a hagyományos rágódohányval.

54. Nem könnyű meghatározni, hogy melyiknek van elsődleges hatása. Különösen akkor, amikor a snus vonzó a fiatalok számára, és visszatartja őket a dohányzástól, ha máskülönben — ha a snus nem lenne beszerezhető a piacon — elkezdénének dohányozni. Néhány következtetés levonható a svédországi példából, de ezek nem egyértelműek, mint ahogy azt a Svédországban és Finnországban a cigarettázásra vonatkozó számítások is mutatják.

VII — Az Európai Unió (és a tagállamok) dohánypolitikája

55. A dohányfogyasztás ellenőrzésének politikája, ahogy azt a Tanács ismételt hangsúlyozta,⁸ mindenfajta dohányfogyasztás elleni hatékony küzdelmet célzó széles körű politika több átfogó intézkedéssel. Az Európai Közösségek és a tagállamok fellépései egymást kiegészítik.

56. A dohánypolitika hangsúlya természetesen a dohányzáson van, és nem a füstmentes dohányon. A dohánypolitika főként dohányzás elleni politika. A dohányzás ellen hozott intézkedések egyre megszorítóbbak lettek az évek során. Ez a folyamat a dohányzás káros hatásairól történő magasabb szinten való tudomásszerzésnek tudható be, de a dohányzással és dohányzókkal szemben tanúsított társadalmi hozzáállás is hozzájárult.

57. A C-491/01. sz. British American Tobacco ügyben tett indítványomban⁹

8 — A dohányzás megakadályozásáról és a dohányellenőrzés növelésének javaslatairól szóló, 2002. december 2-i tanácsi ajánlás (HL 2003. L 22., 31. o.) és az abban utalt korábbi tanácsi iratok.

9 — A 3. lábjegyzetben hivatkozott ügy, az indítvány 60. pontja.

rámutatott arra, hogy jelenleg a kormányzati politika két pilléren alapul. Az első pillér a dohányzás megakadályozására szolgáló intézkedéseket tartalmazza, amennyire csak lehetséges, különös tekintettel a fiatalokra, míg a második azokra az intézkedésekre vonatkozik, amelyek, amennyire csak lehet, korlátozzák a dohányzás káros hatásait.

59. A dohányzás közösségi politikájának alkalmazási köre korlátozott, mivel a szubszidiaritás és az arányosság elve, valamint a dohányreklám ügyben a Bíróság által lefektetett feltételek¹¹ vonatkoznak rá. A közösségi politikához kapcsolódik továbbá, hogy a tagállamok kifejlesztették saját politikájukat, *inter alia* a dohánytermékek árusítására korlátozásokat vetettek ki, és korlátozták azon helyek számát, ahol még mindig lehet dohányozni.

58. Ami az első pillért érinti, a dohányzás helytelenítésének célja elsősorban a 2001. évi irányelv 5. cikkének átültetése, amely a dohánytermékek címkézéséről szóló rendelkezéseket tartalmazza. Amint az köztudott, a dohánytermékek csomagjait komoly figyelemzetelekkel kell ellátni. Továbbá, a 2003/33 irányelv¹⁰ korlátozza a dohánytermékek reklámozását és vásárlásuk ösztönzését. A 2001. évi irányelv 3. cikke a közösségi politika második pillérének példája: maximális kátrány-, nikotin- és szénmonoxid-tartalmat ír elő.

60. Fontos megjegyezni, hogy a Közösség és a tagállamok is állandóan szigorítják a dohánytermékek fogyasztására vonatkozó intézkedéseket. Ugyanakkor a lehetséges intézkedések közül a leginkább korlátozót — a dohánytermékek teljes tilalmát — nem vették figyelembe. Ahogy azt a Bizottság megállapította, ez az intézkedés akár igazolható is lehet a dohányzás által képviselt veszéllyel, azonban nem vihető véghez gyakorlati okok, illetve pénzügyi és politikai indokok miatt sem. Módosítanám ezt a kijelentést: a dohánytermékek teljes tilalma még nem lenne véghezvihető. Ugyanakkor tekintettel a dohányzás és dohányzókkal szemben tanúsított, a társadalomban zajló változásokra, ez megváltozhat az eljövendő években.

10 – A tagállamok dohánytermékek reklámozására és szponzorálására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közléséről szóló, 2003. május 26-i európai parlamenti és tanácsi 2003/33/EK irányelv (HL 2003. I. 152., 16. o.; magyar nyelvű kiadás 15. fejezet, 7. kötet, 460. o.). Ez az irányelv hatályon kívül helyezte a tagállamok dohánytermékek reklámozására és szponzorálására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közléséről szóló, 1998. július 6-i európai parlamenti és tanácsi 98/43/EK irányelvet (HL 1998. I. 213., 9. o.), amelyet a Bíróság megsemmisített a C-376/98. sz., Németország kontra Parlament és Tanács, ún. „dohányreklám” ügyben (ÉBHT 2000., I-8419. o.).

11 – Hivatkozás a 10. lábjegyzetben.

61. Röviden, a Bizottság az indokok két csoportját nyújtja arra, hogy a közösségi jogalkotás miért nem tenné azt, amit tennie kellene, ha figyelembe vennék a dohánygyasztók egészségének védelmét (és a „passzív” dohányosok egészségét).

62. Az állítólagos gyakorlati indokok világosak. A dohánytermékek teljes tilalma ésszerűtlen teljesítési költségekhez vezetne, de nem lenne hatással arra, hogy az emberek abbahagyják a dohányzást. Feketepiac jönne létre.

63. Jelen ügyek tekintetében, úgy vélem, az érvek második csoportja (pénzügyi és politikai indokok) érdekesebb. Közismert, hogy a dohány iránti kormányzati politika, bizonyos mértékben, mindig ellentmondásos volt. A dohánytermékekre kivetett jövedék a költségvetési bevételek forrása; a dohánytermékek gyártása és a terjesztése pedig a munkahelyeket teremt. Természetesen ezek az érvek messze a legkevésbé fontos szerepet játszanak, amikor csekély gazdasági jelentőségről van szó. Ilyen körülmények között a jogalkotásnak nem kell figyelembe vennie egy hosszú távú politikai választás magas gazdasági költségeit, mint például a termékek teljes tilalmát. Tartózkodhat a bonyolult költség-haszon elemzéstől, és a szándékozott intézkedés egészségügyi kihatásainak értéke-

lésére korlátozódhat, természetesen az arányosság elvének korlátain belül.

VIII — Az értékelés: alapulhat bizonyos termékek teljes tilalma az EK 95. cikkén?

A — A közösségi hatáskör a 95. cikk alapján

64. Az EK 95. cikke az általános jogalapja az intézkedéseknek, amelyeknek célja a belső piac megteremtése és működése. Ahogy a Bíróság megállapította, az EK 95. cikk nem ruhazza át a közösségi jogalkotásra általános jogkörként az árusítás szabályozását. Továbbá, az EK 95. cikkének alapján hozott intézkedésnek célja alapvetően a belső piac megteremtése és működése végett a feltételek javítása. A Bíróságnak a C-491/01. sz. ügyben hozott ítélete szerint az intézkedésnek ténylegesen hozzá kell járulnia „az áruk szabad mozgása és a szolgáltatások szabad mozgása akadályainak felszámolásához vagy a verseny torzulásának felszámolásához. Továbbá míg az EK 95. cikke mint jogalapra való hivatkozás lehetséges, amennyiben a cél — a nemzeti jogok számtalan fejlődésének eredményeként — a kereskedelem jövőbeli akadályainak kiküszöbölése, addig az ilyen

akadályok kialakulásának valószínűnek kell lennie, és a szóban forgó intézkedésnek olyannak kell lennie, amely megakadályozza azokat..."¹².

65. Lényegében ebből az érvelésből következik, hogy két követelmény alkalmazandó. A szabad mozgás akadályainak (vagy legalábbis benne rejlő súlyos akadályoknak) fenn kell állniuk, és a közösségi intézkedésnek hozzá kell járulnia ezen akadályok felszámolásához. Ha ezt a két követelményt mélyebben megvizsgáljuk, akkor párhuzamot látunk azokkal a feltételekkel, amelyeket a Bíróság használ az EK 28. és 30. cikk alapján a tagállamok hatásköreinek értékelésekor, hogy megtiltsa vagy szigorítsa az áruk szabad mozgását (vagy a szolgáltatások tekintetében az EK 52. és 59. cikk alapján). Az intézkedéseket a közérdeken alapuló kényszerítő indokkal igazolni kell, és alkalmasnak kell lenniük azon célkitűzések fenntartásának biztosítására, amelyekre foganatosítják őket.¹³ Ugyanakkor az EK 95. cikke alapján a hatáskört maguknak a belső piac hiányosságainak igazolniuk kell.

66. Jelen ügyekben nincs kétség afelől, hogy az első követelmény teljesül, mivel nyilvánvaló, hogy a nemzeti jogok többirányú fejlődésének komoly kockázata van. Ahogy

az 1992. évi irányelv preambulumban megállapításra került, három tagállam¹⁴ ilyen dohánytermékekre már árusítási tilalmat fogadott el. Ha a tilalmat közösségi szintre helyezték volna, amikor a 2001. évi irányelvet elfogadták, maguk a tagállamok tilthatták volna be a snust automatikusan, de nem lett volna biztosítva az, hogy a tagállamok önálló hatáskörükkel összehangoltan éljenek.

67. Indítványom ezen részében most elemezni fogom a második követelményt, hozzáigazítva bizonyos termékek forgalmazásának tilalmához az EK 95. cikke alapján. Megvitatom:

- a jogalkotási gyakorlatot;
- a dohányreklám ítéletet követő korlátozásokat;
- a termékek betiltását;

12 — A C 491/01. sz. ügyben hozott ítélet 60. és 61. pontja.

13 — Lásd a C-55/94. sz. Gebhard-ügyben hozott ítélet feltételeit (EBHT 1995., I-4165. o.).

14 — Ezek Belgium, Írország és az Egyesült Királyság.

— a 2001. évi irányelv 8. cikkének jogszerűségét.

B — A Közösség jogalkotási gyakorlata

68. Ritkán fordult elő a közösségi jogalkotásban, hogy bizonyos termékek kereskedelmére teljes tilalmat vessen ki. A francia kormány írásbeli és szóbeli észrevételeiben három példát ad elő. Először, megemlíti a kozmetikai termékekről szóló 76/768 irányelvet.¹⁵ Ez az irányelv megtiltja olyan kozmetikai termékek forgalmazását, amelyek bizonyos anyagokat vagy színezőanyagokat tartalmaznak. Nem tiltja meg általában a kozmetikai termékek egyes fajtáit, például azokat, amelyeket bizonyos módon alkalmaznak. Ugyanakkor, az irányelv biztosítja a technikai fejlődésből adódó követelmények hozzáigazítását. Ennek a hozzáigazításnak az lehet a következménye, hogy a termékeket kivonják a piacról. A termékek forgalmazására történő hasonló hatású rendszert az egyes veszélyes anyagokról és készítményekről szóló 76/769 irányelv vezeti be.¹⁶

15 — A kozmetikai termékekre vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló, 1976. július 27-i 76/768/EGK tanácsi irányelv (HL 1976. L 262., 169. o.; magyar nyelvű kiadás 13. fejezet, 3. kötet, 285. o.).

16 — Az egyes veszélyes anyagok és készítmények forgalomba hozatalának és felhasználásának korlátozásaira vonatkozó tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről szóló, 1976. július 27-i 76/769/EGK tanácsi irányelv (HL 1976. L 262., 201. o. magyar nyelvű kiadás 13. fejezet, 3. kötet, 317. o.).

69. A francia kormány által említett harmadik példa az emberi felhasználásra szánt gyógyszerekről szóló 2001/83 irányelv.¹⁷ Ezen irányelv főként a gyógyszerek forgalmazását megelőzően teljesítendő feltételeket szabályozza: a tagállamokban egyetlen gyógyszert sem lehet forgalomba hozni addig, amíg nem rendelkezik forgalomba hozatali engedéllyel. Ez a forgalomba hozatali engedély csak a termék értékelését követően bocsátható ki, figyelemmel a termékek eltérő fajtáira.

70. A francia kormány által hivatkozott irányelv érinti *inter alia* a termékek anyagát. Bizonyos termékek forgalmazásának betiltásához vezet(het), ha tiltott anyagokat tartalmaznak. Bár egyik rendelkezés sem említi kifejezetten a termékek bármely meghatározott kategóriáját, mégis mindegyikük, eredményükre tekintettel, összevethető a 2001. évi irányelv 8. cikkével. Megakadályozzák termékek csoportjai jogszerű forgalmazását, amennyiben bizonyos feltételek teljesülnek.

17 — Az emberi felhasználásra szánt gyógyszerek közösségi kódexéről szóló, 2001. november 6-i 2001/83/EK irányelv (HL 2001. L 311., 67. o.; magyar nyelvű kiadás 13. fejezet, 27. kötet, 69. o.).

71. Megjegyzendő, hogy egyes termékek forgalmazásának kifejezett tilalma nem található meg az EK 95. cikkben alapuló egyedi termékrendszerek között sem, amelyek azonban veszélyes árukkal foglalkoznak, mint a kábítószeres és pszichotróp anyagok¹⁸ vagy a polgári felhasználásra szánt robbanóanyagok¹⁹. Ugyanakkor, a lőfegyverek esetében a tagállamok, kizárólag az EK 95. cikkben alapuló irányelv szerint,²⁰ megtesznek minden megfelelő intézkedést annak érdekében, hogy megtiltsák bizonyos kategóriába sorolt lőfegyverek és lőszeres megszerzését és birtoklását. A közösségi jogalkotás az EK 95. cikkének mint jogalapnak a használatát fejt ki a Közösség belső határain az ellenőrzések és formalitások teljes eltörlésére történő hivatkozással mint a belső piac megteremtése céljából teljesítendő alapvető feltételt.²¹

C — A dohányreklám ügy alapján meghatározott korlátozások

72. A dohányreklám ügyben²² a Bíróság megállapította, hogy az EK 95. cikk nem

ruhazza át a közösségi jogalkotásra általános jogkörként a belső piac szabályozását. Az általános jogkör ellentétes lenne a 95. cikk szövegével, továbbá összeegyeztethetetlen az EK 5. cikk első bekezdésébe fogalt elvvel. Az ítélet 95. pontja szerint igazolni szükséges, hogy vajon egy rendelkezés ténylegesen hozzájárul-e az áruk szabad mozgása és a szolgáltatások szabad nyújtása akadályainak felszámolásához, valamint a verseny torzulásának felszámolásához. A Bíróság megállapította továbbá, hogy a hotelekben, éttermekben és kávézókban használt plakátokon, napernyőkön, hamutartókon és más árucikkeken történő reklámozás, és a mozikban lévő reklámhelyek tilalma semmi esetre sem segített az érintett termékeknel a kereskedelem elősegítésében.²³

73. Figyelembe kell venni, hogy a Bíróság az EK 95. cikkét a funkcionális hatáskör átruházásának — ez az én szóhasználatom — tekinti. Nincs jelentősége annak, hogy vajon az intézkedés végső célja a kereskedelem megkönnyítése-e; ami számít, az az, hogy vajon az intézkedés meg tudja-e könnyíteni a kereskedelmet. A legszembevetőbb politikai cél lehet akár a közegészség védelme.

74. A Bíróság így ennek a funkcionális hatáskörnek néhány fontos elemét mutatja be: 1. a cél a belső piac megteremtése és működése feltételeinek elősegítése legyen, 2.

18 — A kábítószeres és pszichotróp anyagok tiltott előállításának során felhasznált egyes anyagok gyártásáról és forgalomba hozataláról szóló, 1992. december 14-i 92/109/EGK irányelv (HL 1992. I. 370. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 2. kötet, 150. o.)

19 — A polgári felhasználású robbanóanyagok forgalomba hozatalára és felügyeletére vonatkozó rendelkezések harmonizációjáról szóló, 1993. április 5-i 93/15/EGK tanácsi irányelv (HL 1993. I. 121. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 12. kötet, 58. o.)

20 — A fegyverek megszerzésének és tartásának ellenőrzéséről szóló, 1991. június 18-i 91/477/EGK tanácsi irányelv (HL 1991. I. 256. 51. o. magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 11. kötet, 3. o.)

21 — Lásd a 91/477 tanácsi irányelv preambulumát.

22 — A C-376/98. sz. ügy (a 10. lábjegyzetben hivatkozott 83. pont).

23 — Az ítélet 99. pontja.

a rendelkezések járuljanak hozzá az akadályok felszámolásához, 3. a verseny torzulásait fel kell számolni, és 4. a rendelkezések könnyítsék meg a kereskedelmet.

tóvédelem. A közösségi jogalkotás e felelősége kifejezetten megnyilvánul az EK 95. cikk (3) bekezdésében, amely megköveteli a védelem magas szintjét.

D — *A termékek tilalma*

75. Az EK 14. cikkének (2) bekezdése szerint a belső piac egy belső határok nélküli térség. Elengedhetetlen e piac működéséhez, hogy a termékek forgalmazásának feltételei egyenlők legyenek a különböző tagállamokban. Csak ha ezt az egyenlőséget elérték, akkor számolhatók fel a belső határok.

76. Ez a közösségi jogalkotás hatáskörét érintő az alapvető indok ahhoz, hogy a Közösség harmonizálja a tagállamok eltérő szabályozását. Ugyanakkor a közösségi jogalkotás felelősége még ennél is tovább megy. Nemcsak hogy létre kell hoznia a termékek belső piaca számára a feltételeket, hanem biztosítani kell, hogy az ezen a piacon megjelenő termékek nem károsítanak egyéb közérdeket, mint például az egészség, a biztonság, a környezetvédelem és a fogyasztó-

77. Ha egy vagy több tagállam megtiltja egyes termékek forgalmazását a közegészség indokaira hivatkozással, míg más tagállamok megengedik azoknak a termékeknek az árusítását, belső határok jönnek létre, és ez kihatással van a belső piac működésére. A közösségi jogalkotás beavatkozása, az eltérő nemzeti szabályozás harmonizációjának célja, a Közösség belső határain az akadályok felszámolásához vezethet. Az eltérő nemzeti szabályozásra tekintettel, a közösségi jogalkotás mérlegelési jogkörébe tartozik annak eldöntése, hogy vajon szigorításokat vezessenek be bizonyos termékek összetételére, vagy azon termékek forgalmazásának teljes tilalmára vonatkozó szabályozást vezessenek be. Amennyiben az emberi egészség védelmének magas szintje csak a teljes tilalommal biztosítható, ahogy azt az EK 152. cikk (1) bekezdése előírja, a közösségi jogalkotásnak ezt a megoldást kell választania.

78. Természetesen kifogásolhatjuk, hogy egy termék árusításának tilalma önmagában nem javíthatja azon termék forgalmazásának feltételeit. Tulajdonképpen a terméket kizárják a piacról. Ahogy azt a felperesek írásbeli észrevételeikben előadták, megkérdőjelezhető, hogy vajon ez a fajta teljes tilalom hozzájárulhat-e valaha a belső piac megteremtéséhez és működéséhez. Ilyen tilalom aligha tekinthető ezen termékek forgalma-

zása előtt álló akadályok felszámolásának, mivel a piac létét teszi lehetetlenné. Más szóval, megakadályozza a jogszerű piac létrejöttét, és ezáltal a kereskedelem akadályát hozza létre. A felperesek a Bíróság dohányreklám ügyben hozott ítéletének²⁴ értelmezését adták azzal, hogy bizonyos termékek reklámozásának abszolút tilalma semmi esetre sem tekinthető ezen termékek kereskedelme előmozdításának.

erőfeszítések csökkenthetőek. E tekintetben azt is mondhatjuk, hogy a 2001. évi irányelv 8. cikke hozzájárul a kereskedelem akadályainak felszámolásához egyéb termékek vonatkozásában.

79. Ugyanakkor ez a kifogás nem tükrözi megfelelően az EK 95. cikk jelentését. Bár a közösségi intézkedéseknek javítaniuk kell a belső piac megteremtése és működése feltételeit, és elő kell mozdítaniuk a kereskedelmet, ez nem jelenti azt, hogy minden egyes termék tekintetében így kell tenniük. A közösségi jogalkotás megtilthatja egy termék forgalmazását, ahogy azt a korábbiakban megállapítottam. Ilyen körülmények között az ilyen termékek nem jelenhetnek meg jogszerűen a piacon az Európai Közösségek területén. Ez csökkenti a végrehajtási költségeket, és még a kapcsolódó termékekre vonatkozó rendeletek végrehajtásának költségeit is. Röviden, ha snus nincs az Európai Unió piacán, az egyéb füstmentes dohánytermékek forgalmazásának ellenőrzésére tett

80. Összefoglalva, az EK-Szerződés belső piaci rendelkezéseinek elsődleges célja az, hogy egységes piac jöjjön létre, amelyet az eltérő nemzeti szabályok nem törnek meg. Ennek a célnak azonban nem az a következménye, hogy minden lehetséges termék eladható legyen a piacon, még akkor is, ha károsítják a fogyasztók egészségét. Egyes termék forgalmazását kifejezetten tiltó rendelkezés esetleg nem járul hozzá az akadályok felszámolásához főleg azért, mert az egyes termék egyébként hozzájárulhat a belső piac megteremtéséhez és működéséhez az EK 95. cikk alkalmazásában.

E — A 8. cikk jogszerűségének értékelése

81. Kétség merül fel, hogy vajon a 2001. évi irányelv 8. cikkét valóban egy bizonyos termékkategória teljes tilalmának kell tekinteni, ahogy ez a lőfegyverekről szóló irányelv esetében volt, vagy vajon a 8. cikkben előírt

24 — A 376/98. sz. ügy (a 10. lábjegyzetben hivatkozott 95-100. pontja).

tilalom termékek összetételére vonatkozó megszorításokkal összevethető, mint a 2001. évi irányelv 3. cikke.

IX — Hogyan élnek a közösségi hatáskörrel: az EK 95. cikk (3) bekezdésének követelménye és az arányosság elve

A — Bevezető megjegyzések

82. A 8. cikk főszabály szerint nem tiltja meg a dohánytermékek forgalmazását. A tilalom csak akkor vonatkozik a dohánytermékekre, ha azokat bizonyos módon kívánják fogyasztani. Alkalmazási köre nem tér el lényegében attól a tilalomtól, amelyik bizonyos összetételű termékekre vonatkozik. Másrésztől, úgy is megvéldhetjük ezt az állítást, hogy az megtiltja a piaccal rendelkező dohánytermékek bizonyos kategóriáinak forgalmazását, amely jól megkülönböztethető más dohánytermékek piacától (félretéve a „helyettesítő hatást”, amely jelen indítványban máshol szerepel).

84. Ahogy az a fentiekből kitűnik, a közösségi jogalkotás élhet hatáskörével az EK 95. cikk alapján, ha a szabad mozgás akadályai (vagy legalább a benne rejlő súlyos akadályok) állnak fenn, és a közösségi intézkedés hozzájárul ezen akadályok felszámolásához. A közösségi jogalkotásnak tág mérlegelési jogköre van. Ugyanakkor ez a mérlegelési jogkör nem korlátlan. Ebben a fejezetben értékelni fogom a közösségi jogalkotás korlátait, amikor e hatáskörét gyakorolja.

83. Nem szükséges az előadott érvek kifejtése a következő bekezdésben. Ahogy az a fentiekből kitűnik, a közösségi jogalkotás jogában áll a termékek egyes kategóriáinak betiltása az EK 95. cikk alapján. Mivel a 2001. évi irányelv csak az egyedi, korlátozott termékek kategóriáit tiltja be — azokat, amelyek eltérnek más engedélyezett terméktől, nem összetételük értéke, hanem a fogyasztásuk módja alapján —, kétség nem férhet hozzá, hogy az EK 95. cikk jogalapként szolgálhat.

85. Először, az EK 152. cikk (1) bekezdése előírja az emberi egészség védelmének magas szintjét az összes közösségi politika fogalom-meghatározásában. Az EK 95. cikk (3) bekezdése még ennél is pontosabb, amikor a jogalkotói hatalomról van szó a 95. cikk alapján, és tudományos tényeken alapuló új fejleményekre hivatkozik. Míg a nemzeti kormány fellépését, amely megtiltja a termékek forgalmazását az EK 28. és 30. cikkel összhangban, a közérdeken alapuló kényszerítő indokkal igazolni kell, a közösségi

jogalkotás fellépésének a védelem magas szintjét biztosítani kell. Ahogy a C-491/01. sz. ügyben benyújtott indítványomban megállapítottam,²⁵ ha a szabad mozgás akadályá áll fenn, akkor a közösségi jogalkotás foglalkozik a közegészség védelmével. Az egészségvédelem szempontjából nézve fellépése nem tér el a nemzeti kormány fellépésétől, amely megtiltja termékek forgalmazását az EK 28. és 30. cikkével összhangban.

87. Harmadszor, a közösségi jogalkotásnak figyelemmel kell lennie a jog egyéb elveire, amelyeket a Bíróság ítélkezési gyakorlata munkált ki, vagy a Szerződésben említenek meg, mint például a gondosság elve, a jogos bizalom figyelembevételének elve és az indokolási kötelezettség. Ahogy ezen indítvány bevezetőjében megállapítottam, nem fogok a jog ezen elveibe belemenni, mivel azok nem játszanak fontos szerepet jelen ügyben, kivéve az indokolási kötelezettséget (lásd alább).

B — Az emberi egészség védelmének magas szintje

1. Az ügy sajátos természete

86. Másodsor, figyelembe kell venni az arányosság elvét. Az EK 5. cikke szerint a közösségi intézkedés nem léphet túl a célkitűzések eléréséhez szükséges mértéken. Ha a közösségi intézkedés legfőbb célja a közegészség védelme — mint ahogy a 2001. évi irányelv 8. cikke alapján is —, az arányosság elvének értékelése nem tér el a tagállam által hozott intézkedés értékelésétől, amelynek célja a közegészség védelme az EK 28. és 30. cikkel összhangban. Meg kell határozni, hogy az intézkedés megfelelő-e a közegészség védelme céljából, és vajon ugyanaz az eredmény nem érhető-e el kevésbé korlátozó intézkedés alkalmazásával.

88. A jelen ügyek különlegesek. A közösségi jogalkotás a snus betiltásával mindent kizáróan az egészségvédelem magas szintjét irányozza elő. Ugyanakkor bizonytalan az, hogy vajon az intézkedés megfelelő-e politikai cél eléréséhez, és hihető-e, hogy a politikai cél jobban elérhető, ha a közösségi jogalkotás megengedi a snus forgalmazását.

89. Központi kérdés jelen ügyekben, hogy a 2001. évi irányelv 8. cikke betilt egy új terméket, amelyet még nem forgalmaznak a tagállamokban Svédország kivételével. A Bíróság előtt az iratok igazolják azt az állítást,

25 — Különösen az indítvány 106. pontja.

hogyan a snus fogyasztása szájüregi rákot okozhat. Azonban ez az állítás önmagában nem igazolja a snus tilalmát. A második állításként az, hogy a snusfogyasztás káros hatásai kisebbek, mint a dohányzás által okozott veszélyek. Végül, de nem utolsósorban bizonyítatlan, hogy vajon a piacon a snus kínálatának legfontosabb hatása az embereknek a dohányzás abbahagyására való ösztönzése lesz-e („helyettesítő hatás”) vagy könnyebbé teszi a dohány fogyasztásának megkezdését („lépcsőfok”).²⁶

90. Most egyenként kifejtem a tudományos tényeken alapuló új fejleményekkel kapcsolatban az EK 95. cikk (3) bekezdésére való hivatkozást, a közegészség javára hozott intézkedés hatékonysága vonatkozásában az elővigyázatosság elvét — amelyben nincs egyhangúság —, és azt az elvet, mely szerint megelőző intézkedést kell tenni.

2. A bizonyítással kapcsolatban tett megfigyelések

91. Jelen eljárás során a Bíróság előtt jelentős figyelmet kaptak a snus tilalmát alátámasztó (tudományos) bizonyítékok.

92. Először, a felperesek (és a svéd kormány) érdekes jogi érveket terjesztettek elő az új tudományos bizonyíték jelentőségéről. Azt állítják, hogy a közösségi jogalkotásnak figyelemmel kell lennie a tudományos fejleményekre. Az arányosság elve magában foglalja egy idő után a felülvizsgálat kötelezettségét arra, hogy vajon egy intézkedés aránytalanul vált-e.²⁷ A felperesek az EK 95. cikk (3) bekezdésére és a Bíróság ítélkezési gyakorlatára is hivatkoznak.

93. Megemlíti különösen az állat-egészségügyi és tenyésztéstechnikai területen a közösségi intézkedéseket, például a BSE elleni küzdelemben hozott intézkedéseket, amely a jogvita tárgya volt a C-180/96. sz., Egyesült Királyság kontra Bizottság ügyben.²⁸ Ebben az ügyben elismerték, hogy a meghozandó intézkedéseknek részletes tudományos tanulmányon kell alapulniuk, és hogy az új információkat figyelembe kell venni. Egyrészt, egyetérttek a felperesekkel annyiban, hogy azt állítják, hogy a szabályozást felül kell vizsgálni, amennyiben az új tudományos tények a szabályozás hasznosága tekintetében kétségeket vetnek fel. A folyamatos felülvizsgálat bármely jogalkotás számára kötelezettség. Ez a kötelezettség még fontosabbá válik, amikor egy közösségi

27 — E tekintetben a felperesek összehasonlítást végeztek a szociális politikára vonatkozó ítélkezési gyakorlattal, amelyben a Bíróság elismerte a vonatkozó tevékenységek időszakos értékelésének kötelezettségét azért, hogy figyelemmel a szociális fejleményekre döntsék az eltérés további fenntartásáról (a C-285/98. sz. Kreil-ügyben 2000. január 11-én hozott ítélet [EBHT 2000., I-69. o.]

28 — EBHT 1998., I-2265. o., 101. pont

26 — Lásd az indítvány 44–45. pontját.

rendeletbe vagy irányelvbe foglalnak egyedi intézkedést, amelyet az érintett területen bekövetkező új fejlődés miatt módosítanak. Röviden, a dohánytermékek fogyasztásáról szóló szabályozás alapvető módosítása esetén az összes, különböző dohánytermékekhez kapcsolódó intézkedést újra figyelembe kell venni.

tudományos tanulmányokon alapulnak. Ezen tanulmányok eredményeként az egészségügyi kockázatokra nem szükséges egyhangú tudományos bizonyíték. Komoly jelzések elegendőek.

94. Másrészt azonban, nem értek egyet azzal, hogy jelen ügyben egy felülvizsgálat szükségzerűen vezetett a snus közösségi szabályozásának módosítására. A Bíróságnak benyújtott tudományos jelentések bizonyítják — ahogy jelen indítvány 47. pontjában megállapítottam — a snus fogyasztásának káros hatásait, és ellentétben azzal, amit a felperesek javasolnak, nem jelent alapvetően új szempontot az egészségügyi kockázat szempontjából. Hangsúlyoznám, hogy a Bíróságnak az EK 30. cikkére vonatkozó ítélkezési gyakorlatából következik, hogy az áruk szabad mozgását korlátozó közegészségügyi intézkedések meghozhatók még a tudományos egyetértés hiányában is. Megemlíteném a Bíróság a *De Peijper* és *National Farmers Union* és társai ügyben hozott ítéletét.²⁹ Röviden, a közösségi jog elismeri a közegészség védelmére irányuló megszorító intézkedéseket, ha azok megfelelő és új

95. Másodsor, magának a 8. cikk hatékonyságának bizonyítékáról. Tudományosan nem bizonyított, hogy a snus főként nem a dohányfogyasztáshoz vezető lépcsőfok, hanem a dohányzás helyettesítője lenne. Tulajdonképpen a bizonyíték hiánya és a tudományos bizonytalanság nem magát a betiltott anyagot érinti, hanem az emberek magatartására vonatkozó feltételezéseket. A megválaszolandó kérdés az, hogy vajon ilyen körülmények között a snus tilalma hatékony intézkedésnek tekinthető-e. Pontosan ezen indok miatt figyelembe veszem az elővigyázatosság és a megelőzés elvét.

3. Az elővigyázatosság elve

96. Ahogy fent hangsúlyoztam, a snus tilalmának hatékonysága mint a közegészség védelmének eszköze bizonytalan. Megvizsgálom, hogy vajon ilyen körülmények között a közösségi jogalkotás köteles-e fellépéstől tartózkodni, vagy alapíthatja fellépését az elővigyázatosság elvére.

²⁹ — A 104/75. sz. *De Peijper*-ügyben 1976. május 20-án hozott ítélet (EBHT 1976., 613. o.) és a C 157/96. sz. *National Farmers Union* és társai ügyben 1998. május 5-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-2211. o.).

97. A Szerződés nem határozza meg az elővigyázatosság elvét, hanem csak egyszer hivatkozik rá, a 174. cikkben rögzített környezetvédelem közösségi politikájával kapcsolatban. De az elvek sokkal több területen alkalmazandóak, mint csupán a környezet védelmével kapcsolatban. 2000. február 2-án a Bizottság az elővigyázatosság elvéről szóló közleményt bocsátott ki.³⁰ Ebben a közleményben a Bizottság az elővigyázatosság elvét általános elvnek tekinti, amelyet különösen a környezetvédelem és az emberi, állati és növényi egészség területein kell figyelembe venni. A Bizottság szerint az elővigyázatosság elvére csak akkor lehet hivatkozni, ha várható kockázatot határoznak meg, tudományosan megvizsgálták, és a tudományos kutatások eredményei vegyesek vagy nem meggyőzőek.

98. Az elővigyázatosság elve a közösségi jogalkotásra főként szélesebb, de nem korlátozott mérlegelési jogkört ír elő. Amikor a jogalkotás élni kíván ezzel a kiterjesztett mérlegeléssel, komoly bizonyítási teher kerül rá annak biztosítására, hogy a várható kockázat pusztán feltételezés.

30 — A Bizottság az elővigyázatosság elvéről szóló közleménye, BIZ/2000/0001 végleges. A közlemény célja az, hogy vázolja a Bizottság megközelítését az elővigyázatosság elvének használatáról, annak alkalmazására bizottsági iránymutatásokat hozott létre, közös értelmezést alkotott arról, hogy hogyan értékeljék, becstüljék fel, kezeljék és közöljék a kockázatokat, amelyeket a tudomány még nem tud teljes mértékben felmérni, és elkerüljék az elővigyázatosság elvére való indokolatlan hivatkozást mint a protekcionizmus kifinomult formáját.

99. A Bíróság több alkalommal felülvizsgálta az elővigyázatosság elvének alkalmazását az egészségügyi kérdésekre és az áruk szabad mozgására vonatkozó ügyekben. A C-236/01. sz. Monsanto Agricolture Italia-ügyben³¹ a jogvita érintette az új élelmiszerekről és az új élelmiszer-összetevőkről szóló, 1997. január 27-i európai parlamenti és tanácsi rendeletet,³² különösen annak 12. cikkét. A C-192/01. sz. Bizottság kontra Dánia ügyben, a C-24/00. sz. Bizottság kontra Franciaország ügyben és a C-95/01. sz., Greenham és Abel ügyben³³ a Bíróságnak meg kellett vizsgálnia az élelmiszerekben az adalékanyagok, mint például vitaminok és ásványi anyagok korlátozását előíró eltérő nemzeti jogokat.

100. Az elővigyázatosság elvének megfelelő alkalmazása elsőként feltételezi egyedi helyzetben az egészségre gyakorolt várható negatív következmények azonosítását, és másodszorban az egészségügyi kockázattal összefüggő értékelését a rendelkezésre álló legmegbízhatóbb adatok és a nemzetközi kutatások legújabb eredményei alapján.³⁴ Más szóval, az egészségügyi kockázat meglétének valószínűnek kell lennie.³⁵ A bíróság szerint „ahol a tanulmányok eredményeinek elégtelensége, nem meggyőző adatai vagy pontatlansága miatt lehetetlen biztosan meghatározni a várható kockázat meglétét vagy

31 — A 2003. szeptember 9-én hozott ítélet (113. pont).

32 — HL 1997. L 43., 1. o.

33 — A C-192/01. sz. ügyben 2003. szeptember 23-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-9633. o.), a C-24/00. sz. ügyben 2004. február 5-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-1277. o.), a C-95/01. sz. ügyben 2004. február 5-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-1333. o.).

34 — A bíróság érvelése szerint a C-192/01. sz., Bizottság kontra Dánia ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 33. lábjegyzetben, 51–55. pont).

35 — Lásd Mischo főtanácsnok indítványát a C-192/01. sz., Bizottság kontra Dánia ügyben (hivatkozás a 33. lábjegyzetben, 102. pont).

mértékét, de a közegészség valós károsodásának valószínűsége fennáll, és a kockázat megvalósulhat, az elővigyázatosság elve igazolja a megszorító intézkedések meghozatalát”³⁶ Ezen ítélet szerint az elővigyázatosság elvének legfontosabb eleme a tudományos bizonytalanság. Intézkedéseket lehet hozni, ha a környezet vagy az egészség védelmének elérni kívánt szintje veszélyeztetve van.

101. Általában az elővigyázatosság elve akkor játszik szerepet, ha a kormányzat szabályozni akarja a kockázatot. A fenntartható fejlődésről szóló világkonferencia keretében a Rio de Janeiró-i nyilatkozat megállapította, hogy az elv akkor alkalmazandó, amikor súlyos vagy visszafordíthatatlan károk fenyegetnek, de tudományos bizonytalanság van ezen fenyegetések vonatkozásában. A tény, hogy a kárt nem bizonyították, nem értékelhető úgy, hogy kár nem következett be.³⁷

102. Bizonytalan, hogy vajon az elővigyázatosság elve alapján kockázat szabályozására való hatáskör felhasználható-e minden kockázat betiltására. Az Elsőfokú Bíróság meg-

állapítja a T-13/99. sz., Pfizer Animal Health kontra Tanács ügyben³⁸, hogy az elővigyázatosság elve alapján a közösségi intézkedés egyrésztől nem alapulhat a „zéró kockázat” megközelítésen. Másrésztől a közösségi intézményeknek figyelembe kell venniük az EK 152. cikk (1) bekezdésének első albekezdésén alapuló kötelezettséget az emberi egészség magas szintű védelmének biztosítására.

103. Álláspontom szerint nincs kétség afelől, hogy a közösségi jogalkotás az elővigyázatosság elvére alapíthatja cselekvését, ha három együttes feltétel teljesült. A kockázat tekintetében tudományos bizonytalanságnak kell fennállnia, a kockázatot elemezni kell, valószínűsége bizonyítani kell, és a kockázat a közérdekre lényeges következményeket gyakorol. Ami egy intézkedés lényegét illeti, az elővigyázatosság elvén nyugvó intézkedés nem mehet el odáig, hogy az összes kockázatot tiltsák meg.

104. Gondolatmenetem itt kapcsolódik a jelen ügyekhez. A felperesek kijelentik, hogy az elővigyázatosság elve nem alkalmazandó. Hivatkoznak a Pfizer Animal Health kontra Tanács ügyben az Elsőfokú Bíróság által előadott elvekre,³⁹ amelyek annak bizonyítására szolgálnak, hogy az elővigyázatosság elve nem használható önkényes módon. Sőt mit több, az elővigyázatosság elvének csak azokban az ügyekben van jelentősége, amikor

36 — Az ítélet 52. pontja.

37 — Lásd részletesebben: „Is a precautionary principle justiciable?” Fischer, E., *Journal of Environmental Law*, 13. évf., 3. sz., 315. o.

38 — EBHT 2002., II-3305. o., 152. pont.

39 — A 38. lágjegyzetben hivatkozott ügy.

bizonyos anyagok vagy magatartás hatásait illetően tudományos bizonytalanság áll fenn. Akkor hivatkoznak erre, amikor az összes rendelkezésre álló adat elemzése megtörtént, de a bizonytalanság még mindig megmarad.

forgalmazásának tilalma meg fogja-e állítani a dohányzókot a dohányzásról való leszokásban, vagy eltántorítja-e a fiatal nemdohányzókat a dohányfogyasztás elkezdésétől.

105. A felperesek tagadják bármilyen bizonytalanság meglétét a snus egészségügyi kockázataival kapcsolatban. Hangsúlyozzák, hogy a snus nem új, de hagyományosan néhány északi országban forgalmazott termék. Így az egészségügyi kockázatai ismertek. Egyetértek a felperesek ezen megjegyzésével: az elővigyázatosság elvének nincs jelentősége magának a snusnak a hatásaival kapcsolatban, amely hagyományos termék néhány északi országban. Bár a Bíróságnak benyújtott tudományos jelentések nem egyhangúak a snus fogyasztása kockázatának értékelésében, ahogy az a korábbi megjegyzéseimből kitűnik, a fent említett értelemben nem áll fenn tudományos bizonytalanság. A Bíróság ennek megfelelően értékelését arra a feltételezésre alapíthatja, hogy a snus fogyasztása szájüregi rákot idézhet elő.

107. Véleményem szerint az elővigyázatosság elve ezekben az esetekben nem alkalmazható:

- A kockázatra vonatkozó bizonytalanság, amely a tilalmat igazolja, a snus fogyasztási elvárásaitól függ. Ez nem tudományos természetű kockázat, amely igazolja az elővigyázatosság elvének alkalmazását. A bizonytalanság eredetének semmi köze sincs az elővigyázatosság elvéhez.
- Ami a bizonyítási terhet illeti, a közegészség károsodása, ha a snus megjelenik a piacon, nem elfogadható. Megemlíteném a helyettesítő hatást⁴⁰. A közösségi jogalkotás nem volt abban a helyzetben, hogy intézkedéseit a közegészség valós károsodásának valószínűségére alapíthatta volna,⁴¹ egyértelmű tudományos bizonyítékok rendelkezésre állása nélkül.

106. Ugyanakkor, a snus forgalmazásának hatása az egész Közösségben a — főként fiatal — emberek magatartására rendkívül bizonytalan. Itt érkezünk el a fent tett észrevételek hatásához: a tilalom hatékonyságának bizonytalansága, hogy vajon a snus

⁴⁰ — Lásd a fenti 50–53. pontot.

⁴¹ — A Bíróság által megfogalmazott feltétel, hivatkozás a fenti 100. pontban.

- Ugyanakkor, a 103. pontban említett harmadik feltétel teljesült: a kockázatnak, ha felmerül, alapvető következményei vannak a közegészségre.

4. A megelőző fellépés

108. Az EK-Szerződés Környezetről szóló XIX. címe szintén megemlíti a megelőzés elvét. Ezt az elvet, ahogy az EK 174. cikk (2) bekezdése előírja, szintén elismerték az emberi egészség védelmével kapcsolatban, pontosabban a BSE-re vonatkozó ítélezési gyakorlatban.⁴² Az elvet gyakran az elővigyázatosság elvével összefüggésben említik meg. Például a BSE-re vonatkozó ítélezési gyakorlatban a Bíróság nem szán külön szerepet a megelőzés elvének.

109. Véleményem szerint az elv jelentős szerepet játszik a jelen ügyekben. A közösségi jogalkotásnak, amely a snus forgalmazása esetleges egészségügyi kockázataival néz

szembe, nem kell addig várnia, amíg a „lépcsőfok” elmélet igaznak bizonyul. Megelőző módon is eljárhat. Sőt mi több, vizsgáljuk meg azt a helyzetet, amikor a Közösség számára nem engedélyezett a megelőző cselekvés. A snus megjelenhetett volna a piacon, és az emberek elkezdheték volna fogyasztani. Néhány évvel később világossá vált volna, hogy a fiatalok, akik korábban nem dohányoztak (és akik részére a dohányzási küszöb eltűnt vagy csökkent), gyakrabban fogyasztották. A közösségi jogalkotás felelőssége lett volna megszabadulni egy olyan terméktől, amely vonzóvá vált a fogyasztók számára, és függőséget idézett elő. Megkérdőjelezhető, hogy vajon az ilyen intézkedés olyan hatékony lett volna-e, mint egy olyan termék tilalma, amelyet a fogyasztók még nem ismernek. Megemlíteném a jogellenes piac kialakulásának kockázatát. Továbbá, a már forgalmazott termék tilalma következtében összeomolhatnak a gyártó jogos anyagi elvárásai, és mindez kártérítéshez és/vagy átmeneti intézkedésekhez vezethet.

110. Röviden, megelőző fellépés szükséges, mert a snus piacra lépése engedélyezésének visszafordíthatatlan hatásai lehetnek. Ha a kormányok bizonyos időtartamra megengednék a snus forgalmazását és vásárlás ösztönzését, nem lenne többé lehetséges a snusra vonatkozó hatékony tilalom.

42 — A C-180/96. sz., Egyesült Királyság kontra Bizottság ügyben 1998. május 5-én hozott ítélet (EBIT 1998., I-2265. o.), és a C-157/96. sz. ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 29. lábjegyzetben).

C — Az arányosság elve

- még néhány olyan hosszú távú intézkedés is, mint bizonyos tartalommal bíró cigaretták gyártásának betiltása, és a már meglévő, de feltehetőleg félrevezető megállapítások tilalma megfelel az arányosság elvének.

1. A főszabály

111. A Bíróság a C-491/01. sz. ügyben hozott ítéletében a 2001. évi irányelvvel kapcsolatban foglalkozik az arányosság elvével, figyelemmel a közegészségnek a közösségi jogalkotás által előírt megfelelő védelme fontosságára. Hivatkoznék a Bíróság széles körű megállapításaira. Itt említem meg különösen ehhez az ügghöz kapcsolódó legfontosabb elemeket:

- az intézkedéseknek megfelelőnek kell lenniük a célkitűzések eléréséhez, azaz a dohánytermékek fogyasztásának kevésbé vonzóvá tételével a közegészség védelmét kell szolgálniuk;
- a közösségi jogalkotás széles mérlegelési jogkört élvez, amely politikai, gazdasági és szociális választásokat foglal magában. Az intézkedés jogszerűsége csak akkor érinthető, ha az intézkedés nyilvánvalóan nem megfelelő, tekintettel a célkitűzésekre (lásd az ítélet 123. pontját);

112. A Bíróság ezen megfontolásaiból következik, hogy a közegészség védelmét célzó, a dohányfogyasztásról szóló közösségi rendelkezést nem lehet könnyen megsemmisíteni azon az alapon, hogy nem felel meg az arányosság elvének. Közismert, hogy az arányosság elve nem összekeverendő a közegészség védelmének összehasonlító értékelésével és magántársaságok kereskedelmi érdekeivel. A snus tilalma megfelel az arányosság elvének, ha:

- az ezt a terméket a piacon való forgalomba hozattaltól eltöltő intézkedés megfelel a közegészség veszélye felszámolására vagy legalábbis csökkentésére;
- kevésbé szigorú intézkedés nem biztosítaná az egészség védelmének azonos szintjét.

113. Ennek a résznek a végén foglalkozni fogok a felperesek által említett kérdéssel, nevezetesen, hogy vajon az intézkedés egyes vállalkozásokra aránytalan pénzügyi terhet ró-e.

— másodsor, a közösségi jogalkotás „a létrejövő rendszer előnyei és hátrányai átfogó vizsgálatát végezte el, és ... ez a politika ... semmilyen álláspont szerint nem volt helytelen, figyelemmel a száj- és körömfájás betegség ellenőrzésének célkitűzésére”;

2. Megfelelőség: hatáskör a szabályozásra, amikor [az intézkedéssel járó] előnyök bizonytalanok

— harmadsor, „következésképpen, tekintettel a Tanácsra ruházott széles mérlegelési jogkörre ..., le kell vonni azt a következtetést, hogy a megelőző vakcinázás ... nem lép túl azon a határon, ami a közösségi szabályok által a célkitűzések elérésére megfelelő és szükséges.”

114. A közegészség vonatkozásában a tilalom előnyeinek bizonytalansága összehasonlítható azzal a bizonytalansággal, amellyel a közösségi jogalkotás foglalkozott, amikor a száj- és körömfájás betegség elleni küzdelemben a megelőző vakcinázás tilalmát választotta. A C-189/01. sz. Jippes-ügyben⁴³ a Bíróság megállapította:

— először, „ha a közösségi jogalkotás köteles értékelni az elfogadásra váró szabályok jövőbeni hatásait, és azok a hatások pontosan nem láthatók előre, akkor értékelésük csak akkor lehet kritika tárgya, ha nyilvánvalóan helytelenül jelennek meg, figyelemmel az arra vonatkozó, a szóban forgó szabályok elfogadásakor rendelkezésre álló információra”;

A Bíróság így három feltételt különböztet meg. A jogalkotásnak széles mérlegelési jogköre van; el kell végeznie egy tervezett rendszer előnyeinek és hátrányainak átfogó vizsgálatát, de a közösségi intézkedés csak nyilvánvalóan helytelen értékelés alapján semmisíthető meg.

115. Ha átültetjük ezeket a feltételeket a jelen ügyekre, nyilvánvaló, hogy a snus tilalmát megfelelőnek kell tekinteni. Hivatkoznék a megelőzés elvére tett megjegyzé-

43 — EBHT 2001., I-5689. o., főleg a 84., 85., 95. és 100. pont.

seimre annak bizonyítására, hogy a közösségi jogalkotás értékelése nem volt nyilvánvalóan helytelen. Az elővigyázatosság elvének nincs jelentősége.

3. A kevésbé szigorú intézkedések hatékonysága

116. A felperesek vázolták a kevésbé szigorú természetű intézkedéseket. Hivatkoznak a műszaki szabványok bevezetésére, mint például azokra, amelyeket Kanadában használnak, vagy a maga a Swedish Match által használt elveken alapulóakra. Továbbá, megemlítik a címkézési előírásokat, a korhatár bevezetésének lehetőségét és a terjesztőpiacok szigorítását.

117. Tekintettel a tilalom politikai céljára — ahogy az az 1992. évi irányelv preambulumban kifejtésre került —, az alternatív intézkedések nem lehetnek olyan hatékonyak, mint a teljes tilalom. Mivel a közösségi jogalkotás célkitűzése az, hogy megakadályozza új termékek bevezetését a piacra, nyilvánvaló, hogy ez a cél nem érhető el a teljes tilalomnál kevésbé szigorú intézkedésekkel.

118. Hangsúlyoznám, hogy a műszaki szabványok képesek korlátozni bizonyos termékek káros hatásait, de azokat a hatásokat

nem számolják fel teljesen, hacsak az összes veszélyes anyagot nem távolítják el a termékéből, beleértve a nikotint, amely a terméket vonzóvá teszi a fogyasztó számára. Nincs arra utaló jelzés, hogy ilyen széles körű műszaki szabvány — amelyet a felperesek nem terjesztettek elő a jelen ügyekben — a kereskedelmet kevésbé korlátozná, mint a közösségi jog mint olyan által előírt tilalom.

119. A fent említett egyéb alternatíváknak nincs a tilalommal azonos hatásuk. Mivel a fiatalok számára a snus vonzó terméknek tekinthető, már maga a tény, hogy kapható, fogyasztásra ösztönözheti őket. Akár azt az álláspontot is képviselhetjük, hogy a jogi megszorítások, mint például a címkézési előírások és korhatárok, a snust még inkább vonzóvá teszik.

4. Az egyes vállalkozásokra rótt aránytalan költség

120. Utolsó megjegyzésem a snus gyártóira és a snus árusítóira kivetett aránytalan költségre vonatkozik. A felperesek említették meg ezt a jelen ügyekben. Ahogy a korábbiakban megállapítottam, a snus tilalma olyan intézkedés, amely az EK 95. cikk alapján hozható meg, és amely — önmagában — összhangban van az arányosság elvével.

Ugyanakkor ez nem zárja ki az Európai Közösség kötelezettségét arra nézve, hogy jóvátegye az ezen aktus által okozott károkat az EK 288. cikk második bekezdésében foglalt, a szerződésen kívüli felelősségről szóló rendelkezés alapján.

121. Ugyanakkor, ez a kötelezettség csak akkor áll fenn, ha a kár súlyos, és/vagy ha a jogos bizalom károsodott. E tekintetben rövid lehetek. A snust még nem forgalmazzák a Közösség piacán (kivéve Svédországban), és a snus gyártóinak nem lehettek jogos elvárásaik arra vonatkozóan, hogy engedélyt kapnak a snus gyártására és árusítására a Közösség piacán. A snus tilalmát már bevezették az 1992. évi irányelv alapján (Svédországnak az Európai Unióhoz történő csatlakozását megelőzően).

X — Az egyenlő bánásmód elve

122. Az egyenlő bánásmód elvét mint olyan elvet adják elő jelen ügyekben, amely nem összekeverendő az arányosság elvével, bár ezen körülmények között hatásuk meglehetősen hasonló. A snus tilalmát aránytalannak

tekintik pontosan azért, mert ugyanolyan, vagy még károsabb termékeket tolerálnak a piacon.

123. Ugyanakkor, a Bírósághoz számos észrevétel érkezett erről az elvről, követelve annak külön értékelését. Az egyenlő bánásmód elve főként azt követeli meg, hogy az összehasonlítható helyzeteket ne kezeljék eltérően, és hogy az eltérő helyzeteket ne kezeljék ugyanolyan módon, kivéve ha az ilyen bánásmód objektíven igazolható.⁴⁴

124. Úgy is érvelhetünk, hogy ez az elv alapvető korlátnak minősül a közösségi jogalkotás diszkrecionális jogkörei számára, pontosabban egyedi termékek forgalmazásának szigorítását, vagy akár megtiltását célzó intézkedések vonatkozásában. Ha ezt az érvet még tovább visszük, ez megköveteli az összes összehasonlítható termék forgalmazása kockázatának értékelését, mielőtt egy közösségi intézkedés elfogadásra kerül.

125. Nem értek egyet azzal az elképzeléssel, hogy az egyenlő bánásmód elvének olyan széles körű következményei lennének. Ha például, egy bizonyos piacon — legyen az egy

⁴⁴ — Lásd például a C-292/97. sz., Kjell Karlsson és társai ügyben 2000. április 13-án hozott ítéletet (EBHT 2000., I-2737. o., 39. pont).

jól meghatározott piac, mint például a dohánytermékeké — öt eltérő termék komoly egészségügyi kockázatot hoz létre, és a jogalkotás feladata diszkrecionális körében, hogy eldöntse, ezen termékek közül melyiket — és milyen sorrendben — kellene betiltani a piacon, vagy egyéb szigorú intézkedéseknek alávetni. A jogalkotást érintő egyetlen korlátozás e tekintetben az, hogy nem tehet önkényes intézkedéseket. Indokolnia kell, hogy a meghatározott termék miért esik szigorú szabályok alá. Ennek az érvelésnek a része lehetne a piacon lévő más termékekkel történő összehasonlítás.

sáról, a fogyasztásának egészségügyi hatásai összehasonlíthatók: ami a füstmentes dohánytermékek káros hatásait illeti, nem jelenthet alapvető különbséget az, hogy szopják vagy rágják a termékeket. De azt mondják, hogy a termékek hasonlósága nem vezet az egyenlő bánásmód elvének megszegéséhez. Összességében, a bánásmód eltérése nem az egyedi fogyasztó hatásán alapul, hanem a (lehetséges) fogyasztói csoportok hatásán. Míg a rágódohány főként jól meghatározott szociális-foglalkozási csoportok számára vonzó, a snus a fogyasztók széles rétege számára kíván vonzó lenni, mint ahogy Svédországban. Röviden, az eltérő kezelést nem magának a termékeknek belső jellemzői igazolják, hanem a személyek, akik (lehetségesen) fogyasztják azokat.

126. Ez vezet el engem a felperesek által előadott két legfőbb kifogáshoz, az egyenlő bánásmód elvével kapcsolatban. Az első kifogás az, hogy más egyenértékű termékeket nem tiltanak be. Szerintük a rágódohány nincs betiltva, annak ellenére, hogy a gyakorlatban ugyanolyan módon fogyasztják, mint a snust: bár „rágódohány” az elnevezése, a dohányt gyakran nem rágják, hanem szopják.

127. Ebben a pontban a felpereseknek igazuk lehet. A különbség a két termék között nem nyilvánvaló, bár lehet halvány különbség az alapanyagukban a nitrózaminok és a nikotin szintjének vonatkozásában.⁴⁵ Még akkor is, ha a felperesek kijelentése nem tükrözi a valóságot a rágódohány fogyasztá-

128. A második kifogás azt a tényt érinti, hogy ellentétben a közösségi jogalkotás magyarázatával, a termék nem új, hanem hagyományos termék, legalábbis néhány északi országban. A felperesek az „új” fogalmát használják eltérően a közösségi jogalkotástól és egyéb, a Bíróságnál beavatkozó felektől. A felperesek a szót a termék — mint olyan — vonatkozásában használják, míg mások az érintett piaccal kapcsolatban.

⁴⁵ — Lásd a fenti 38. pontot.

129. Elfogadom, hogy amikor a közösségi jogalkotás az 1992. évi irányelv preambulumban új termékekre hivatkozott, nem tett semmilyen utalást a belső piacra. Ugyanakkor világos, hogy még a közösségi piacon be nem szerezhető termékekre hivatkozott, és nem új termékekre mint olyanokra, mivel az 1992. évi irányelv — mint a mostani irányelv — csak a dohánytermékek belső piacával foglalkozik, és nem érinti a harmadik országban gyártott és beszerezhető termékeket. Pontosabban, az „új” szót a politikai cél tekintetében használták azért, hogy megakadályozzák, hogy az Európai Unió fiatal lakosai dohánytermékeket, vagy — ami még rosszabb — általuk korábban még nem beszerezhető dohánytermékeket kezdjenek el használni. A snus nem volt elérhető a fiatalok számára az Európai Unióban. Összehasonlítható más országokban, de nem Európában gyakran használt dohánytermékekkel.

130. Mivel a Svéd Királyság még nem volt tagállam, amikor az 1992. évi irányelvet elfogadták, a közösségi jogalkotás az „új” kifejezést feltétel nélkül használhatta, mivel a termékeket egyáltalán nem forgalmazták az Európai Közösség területén. Csak később, amikor a Svéd Királyság csatlakozott a Közösséghez, változott meg ez a helyzet. Azonban az eltérés megmaradt, mivel a snust nem tiltották be, csak abban a tagállamban, ahol azt hagyományosan fogyasztották.

131. Összefoglalom, hogy a két kifogás közül egyik sem vezet az egyenlő bánásmód elvének sérelméhez. Ahogy az a fentiekből kitűnik, az egyenlő bánásmód elve szerepet játszik annyiban, hogy megköveteli a közösségi jogalkotástól, hogy indokolja meg az összehasonlítható termékekkel szembeni megkülönböztető bánásmódot.

132. Nincs kétség afelől, hogy a közösségi jogalkotás érvényes érvelést adott az 1992. évi irányelv preambulumban, amelyre jelen indítvány 5. pontjában hivatkoztam. A Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament beadványaiban további magyarázatokkal szolgált a snus tilalmára. Először, megemlítik a belső piac működésére alapuló megfontolásokat, mivel három tagállam foglalkozott a snus betiltásával, vagy már bevezetett ilyen tilalmat. Másodszor, megemlítik a fogyasztás gyorsan növekvő irányvonalát. Harmadszor, kifejtik az egészségügyi kockázatot, és negyedszer, megemlítik a tilalom viszonylag csekély gazdasági költségeit.

133. Tekintettel a fenti megfontolásaimra, a 2001. évi irányelv 8. cikke megfelel az egyenlő bánásmód elvének.

XI — Az indokolási kötelezettség az EK 253. cikk alapján*A — A háttér változása*

134. A szájon át fogyasztható dohányra vonatkozó tilalmat az 1992. évi irányelv alapján vezették be, és azokon a megfontolásokon alapult, hogy azokat a termékeket érinti, amelyek még nem voltak ismertek a Közösség piacán, és vonzóak lehetnek a fiatalok számára. Tekintettel a jelen indítványban kifejtett álláspontomra, ez az érvelés fenntartható a tilalmat. Ugyanakkor, amikor a tilalmat megerősítették a 2001. évi irányelv alapján, semmilyen lényeges indokolást nem adtak. A preambulumban egyszerűen a tilalomra hivatkozik, amely az 1992. évi irányelv alapján létezett.

135. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint az indokolás kötelezettsége elengedhetetlen alaki követelmény, amely a megtámadott aktus lényegi jogszerűségét érinti. Az indokolásnak megfelelőnek kell lennie a kérdéses aktus vonatkozásában, és világos és egyértelmű módon nyilvánosságra kell hoznia a szóban forgó intézkedést elfogadó intézmény által követett indokolást oly módon, hogy az érintett személyek képesek legyenek megállapítani az intézkedés indokait, és a Bíróság képes legyen felülvizsgálatot végezni. Nem szükséges, hogy az érvelés minden fontos

tényre és jogi szempontra kitérjen, mivel a kérdést, hogy vajon az indokolás teljesíti-e az EK 253. cikk követelményeit, nemcsak a szövegére, hanem a háttérére és a szóban forgó tárgyat szabályozó összes jogi rendelkezésre tekintettel kell értékelni.⁴⁶

136. Hangsúlyoznám, hogy az EK 253. cikkben alapuló kötelezettség több, mint csupán alakosság, ahogy azt az Egyesült Királyság kormánya állította jelen ügyekben. A Bíróságnak képesnek kell lennie annak felülvizsgálatára, hogy a döntés igazolható-e, vagy sem, a megadott indokok alapján. Továbbá, még részletesebb indokokat követelnek meg, amikor a döntés eltér a megszokott gyakorlattól, vagy amikor egyéb körülmények követelnek még részletesebb indokolást annak biztosítására, hogy a Bíróság elvégezhesse a felülvizsgálatot.

137. A Bíróságnak az EK 253. cikkére vonatkozó ítélkezési gyakorlata szerint ezen cikk követelményeit nemcsak a szövegére, hanem összefüggésére tekintettel kell értékelni. Számonra egyértelmű, hogy az indokolást nemcsak annak az összefüggésnek az alapján kell nézni, amikor a rendelkezést elfogadták, hanem a háttér lényeges változásaira is figyelemmel kell lenni. Ez a követelmény sokkal fontosabb, amikor bizonyos területre

⁴⁶ — Lásd a C-278/00. sz., Görög Köztársaság kontra Bizottság ügyben 2004. április 29-én hozott ítéletben (EBHT 2004., I-3997. o.) indítványomat (182. pont) és a Bíróságnak azon indítvány 42. lábjegyzetében hivatkozott ítélkezési gyakorlatát.

vonatkozó politika a felülvizsgálat tárgya. Ugyanakkor, jelen ügyekben a közösségi jogalkotás nem tanúsított kellő figyelmet a háttér változásának.

138. Jelen ügyekben rámutatnék a háttér két lényeges változására:

— a Svéd Királyság csatlakozott az Európai Unóhoz;

— a dohánytermékek közösségi politikája alapvetően módosult.

B — Svédország csatlakozása

139. Elsősorban, Svédország csatlakozása olyan ország csatlakozását jelentette, ahol a snus fogyasztása hagyományos és elterjedt. Miután ez a helyzet az 1992. évi irányelv preambulumban adott indokolás, nevezetesen hogy a tilalom ne vonatkozzon hagyományos, szájon át fogyasztható dohánytermékekre, további megfontolást igényel. Összességében, az indokolás feltételezése az volt, hogy a snus olyan termék, amelyet a Közösség belső piacán hagyományosan nem rendelkező terméknek kell tekinteni.

140. Ugyanakkor, nagyobb jelentőséget tulajdonítok Svédország csatlakozásának a szájon át fogyasztható dohánytermékek belső piacára gyakorolt hatása vonatkozásában. A Közösség Svédország csatlakozásának következményeire e piac felosztásával reagált. Ezen termékek tekintetében a svéd piac elkülönül a belső piactól. Sőt mit több, a svéd hatóságok kötelesek megtenni a szükséges lépéseket, hogy megakadályozzák a svéd piacon jogszerűen forgalmazott, de az Európai Közösségek fennmaradó részének piacán betiltott termékek kivitelét az utóbbi piacra.

141. A jogalkotás választása sérti a belső piac fogalmát azzal, hogy megengedi ennek a piacnak a felosztását. Ezen a ponton ki kell emelnem a belső piac megteremtésének és működésének jelentőségét mint az európai integráció eszközét. Jelen ügyekben ilyen felosztás annál is inkább jelentős, mivel:

— a 2001. évi irányelv pontos célja a belső piac megteremtése és működése a dohánytermékek szabad mozgása akadályainak lebontásával. Ugyanakkor, a Svédországra vonatkozó kivétel egy új akadályt hoz létre;

— ez a felosztás nem korlátozódik átmeneti időtartamra. A csatlakozás idején a

Svédországra vonatkozó kivételnek volt értelme, mivel nehéz lett volna a svéd kormánynak azonnal megállítania a snus fogyasztását. Ugyanakkor, egy ilyen hatású átmeneti korlátozás még inkább összhangban lett volna a belső piac jelentőségével. Az Európai Unióhoz való csatlakozás egyik természetes következménye a szabályozás hozzáigazítása az európai uniós előírásokhoz.

142. Röviden, Svédország csatlakozásával kapcsolatos bármely indokolás hiánya két joghézagot hoz létre. Elsősorban, a közösségi jogalkotásnak figyelemmel kellett volna lennie azon dohánytermékek tilalmának hatására, amelyek az egyik tagállamban hagyományosak. Másodszorban, figyelemmel kellett volna lenni a csatlakozás következményeire a dohánytermékek belső piacának megteremtése és működése vonatkozásában.

fentiekből kitűnik, ez a politika leginkább dohányzásellenes politika.

144. Ugyanakkor, ellentétben a cigarettapolitika általános irányzatával, úgy tűnik, hogy a füstmentes dohánytermékek (a snus kivételével) politikája egyre rugalmasabbá vált. Visszaidézném a füstmentes dohánytermékek (a snus kivételével) címkézéséről szóló szabályokat. A csomagokat nem kell többé a „Rákot okoz” felirattal ellátni; elegendő, ha a csomagon feltüntetik, hogy „E dohánytermék károsíthatja egészségét, és függőséghez vezet.” Egyúttal a cigarettacsomagokon megjelenő feliratok sokkal szigorúbbá váltak mind méretüket, mind anyagukat tekintve. Ilyen feliratot tartalmaznak, mint például „a dohányzás halált okoz”.

C — A dohánytermékek közösségi politikájának módosulása

143. Ez a dohánytermékek közösségi politikájának alapvető módosulását juttatja az eszembe. Általában, a 2001. évi irányelv a dohánypolitika kifejeződése, amely egyre szigorúbbá vált az évek során. Ahogy az a

145. Összefoglalva, általános tendencia, hogy a dohánytermékekre vonatkozó szabályozást szigorúbbá teszik. A jogalkotás a dohánytermékek egyedi kategóriájára (füstmentes dohány) kivételt enged. Logikus lett volna, ha ez a kivétel az ebbe a kategóriába tartozó összes termékre vonatkozott volna. Azonban a jogalkotás ezzel ellentétesen cselekedett, és az ehhez a kategóriához tartozó egyedi alcsoport vonatkozásában az összes intézkedés közül a legszigorúbbat erősítette meg.

146. Hangsúlyoznám, hogy ilyen körülmények között a snus tilalmának fenntartása nem tekinthető a létező politika pusztá folytatásának. Vissza kell idéznünk a Bíróság ítélezési gyakorlatát, amely szerint részletesebb indokokat követelnek meg, amikor a döntés eltér a megszokott gyakorlattól annak biztosítására, hogy a Bíróság felülvizsgálatát elvégezhesse. Továbbá, az érdekelt feleknek joguk van megismerni, hogy a közösségi jogalkotás milyen indokok alapján döntött szabadságuk korlátozásáról.

D — A következmények

147. Minél inkább eltér egy döntés a megszokott gyakorlattól, a közösségi jogalkotásnak annál kifejezettebb indokokat kell megállapítania. Tekintettel a háttér jelentős változásaira, a jogalkotásnak a snus tilalmára vonatkozó fenntartása, amely nem haladja meg a diszkrecionális jogkörét, komoly indokolást követel meg. Bármilyen indokolás hiánya az EK 253. cikk alapján a Közösség kötelezettségének világos és tényleges sérelmét hozza létre.

148. Összefoglalom továbbá, hogy figyelemmel a háttér változására, bármely indokolás hiánya az elengedhetetlen eljárási követelmények sérelmének tekintendő, és a 2001. évi irányelv 8. cikkének érvénytelenségéhez vezet. Ezért azt javaslom a Bíróságnak, hogy

a 2001. évi irányelv 8. cikkét nyilvánítsa érvénytelennek.

149. Azonban tekintettel kell lenni arra, hogy a jelen ügyek értékelése bizonyította, hogy a közösségi jogalkotásnak — 1992-ben — érvényes indokai voltak a snus tilalmára. Továbbá, észre kell venni, hogy a megtámadott rendelkezés teljes megsemmisítése aláásná a tilalom legfőbb hatását, és komolyan akadályozná a politikai célt, hogy megakadályozzák az új és eshetőlegesen vonzó dohánytermékeknek a piacon történő megjelenését. Figyelembe kell venni azt a tényt is, hogy — ahogy az a fenti észrevételeimből kiténik — az irányelv lényegi jogi tartalma érvényes.

150. Tekintettel ezekre a megfontolásokra, a jobbiztonság jelentős indokai — amelyek összehasonlíthatók azokkal az indokokkal, amelyek azokban az ügyekben állnak fenn, amikor az EK 231. cikkének második bekezdése alapján bizonyos rendelkezéseket megsemmisítenek — azt indokolják, hogy a Bíróság korlátozza a megsemmisítés határait.⁴⁷ Ezért javaslom, hogy a Bíróság a jelen ügyek különleges körülményeire tekintettel jelenleg határozzon a 2001. évi irányelv 8. cikke hatásainak fenntartásáról, ameddig a Tanács és az Európai Parlament nem helyettesítette azt megfelelő indokoláson alapuló új rendelkezéssel.

47 — A hatások korlátozására adott indokolás nagyon hasonló lehet a Bíróság az Európai Parlament kontra Tanács C-295/90. sz. ügyben 1992. július 7-én hozott ítéletében adott indokoláshoz (EJBT 1992., I-4193. o.).

XII — Véggövetkeztetések

151. A fenti megfontolásokra figyelemmel azt javasolom a Bíróságnak, hogy a Verwaltungsgericht (közigazgatási bíróság) Minden által a C-434/02. sz. ügyben és a High Court of Justice (England & Wales) által a C-210/03. sz. ügyben az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre az alábbi választ adja:

- A tagállamoknak a dohánytermékek gyártására, kiszerezésére és árusítására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közelítéséről szóló, 2001. június 5-i 2001/37/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 8. cikke, amely a szájon át fogyasztható dohány teljes tilalmát írja elő, az EK 95. cikk alapján támogatható.

- A 2001/37/EK irányelv 8. cikkében előírt, szájon át fogyasztható dohányra vonatkozó tilalom összhangban van az arányosság elvével.

- A 2001/37/EK irányelv 8. cikkében előírt, szájon át fogyasztható dohányra vonatkozó tilalom összhangban van a hasonló termékekre vonatkozó egyenlő bánásmód elvével.

- A közösségi jogalkotás nem tartotta be a tilalom alapjául szolgáló indokolási kötelezettségét, és ezért a 8. cikket érvénytelennek kell nyilvánítani.

- Jelenleg a 2001/37/EK irányelv 8. cikkének összes hatását fenntartják addig, amíg a Tanács és az Európai Parlament nem helyettesítette azt megfelelő indokoláson alapuló új rendelkezéssel.