MICHAL BOBEK
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2016. március 16.[1]

C-134/15. sz. ügy

Lidl GmbH & Co. KG
kontra
Freistaat Sachsen

(a Sächsisches Oberverwaltungsgericht [szászországi legfelsőbb közigazgatási bíróság, Németország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„543/2008 bizottsági rendelet — Baromfihúsra vonatkozó egyes forgalmazási előírások — Az 5. cikk (4) bekezdése b) pontjának érvényessége — Előrecsomagolt friss baromfihús — A teljes árnak és a tömeg szerinti kiskereskedelmi egységárnak a csomagoláson vagy egy azon elhelyezett címkén való feltüntetésének kötelezettsége — Az Alapjogi Charta 15. cikkének (1) bekezdése és 16. cikke — Valamely szabadon választott foglalkozás gyakorlásához való jog — A vállalkozás szabadsága — Arányosság — Az EUMSZ 40. cikk (2) bekezdése — A hátrányos megkülönböztetés tilalma”

1. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem az 543/2008/EK bizottsági rendelet[2] 5. cikke (4) bekezdésének a friss baromfihús esetében címkézési kötelezettséget megállapító b) pontjának érvényességére vonatkozik. E rendelkezés szerint a kiskereskedelmi forgalomban a friss baromfihús esetében a csomagoláson vagy egy azon elhelyezett címkén fel kell tüntetni a teljes árat és az egységárat (a továbbiakban: címkézési kötelezettség).

2. A kérdést előterjesztő bíróság azt kérdezi a Bíróságtól, hogy a címkézési kötelezettség összeegyeztethető-e az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakba: Charta) 15. cikkének (1) bekezdésével és 16. cikkével. Továbbá, mivel a címkézési kötelezettség csakis a friss baromfihúsra vonatkozik, más húsfélékre azonban nem, a Bíróságot annak meghatározására kéri, hogy az 543/2008 rendelet 5. cikke (4) bekezdésének b) pontja összeegyeztethető-e az EUMSZ 40. cikk (2) bekezdésében lefektetett hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvével.

1 — Eredeti nyelv: angol.

2 — A baromfira [helyesen: a baromfihúsra] vonatkozó egyes forgalmazási előírások tekintetében az 1234/2007/EK tanácsi rendelet végrehajtási szabályainak meghatározásáról szóló, 2008. június 16-i bizottsági rendelet (HL 2008. L 157., 46. o.; helyesbítés: HL 2009. L 8., 33. o.).

I – **Jogszabályi háttér**

A – *Az uniós jog*

3. Az 1234/2007 rendelet[3] 121. cikke e) pontjának iv. alpontja kimondja, hogy a baromfihús forgalmazására vonatkozóan a Bizottság jogosult megállapítani a részletes szabályokat, így „az árut kísérő kereskedelmi okmányokon feltüntetendő egyéb jelölésekre, a címkézésre, a végső fogyasztó általi fogyasztásra szánt baromfihús vonatkozó szabályok kiszerelésére és reklámozására [helyesen: a végső fogyasztó általi fogyasztásra szánt baromfihús kiszerelésére és reklámozására], valamint arra a névre vonatkozó szabályok[at], amely alatt a termék 2000/13/EK irányelv 3. cikke (1) bekezdésének 1. pontja értelmében értékesítésre kerül”.

4. Az 1234/2007 rendelet 121. cikkének e) pontjára és 4. cikkére alapított 543/2008 rendelet meghatározza a baromfihúsra vonatkozó egyes forgalmazási előírások tekintetében az 1234/2007/EK tanácsi rendelet részletes végrehajtási szabályait.

5. Az 543/2008 rendelet (10) preambulumbekezdése szerint „lehetővé kell tenni, hogy az alkalmazhatóság határain belül a baromfihús forgalmazási előírásainál számításba vegyék az egyes előre csomagolt áruk tömeg vagy térfogat alapján történő elszámolására vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló, 1976. január 20-i 76/211/EGK tanácsi irányelv rendelkezéseit annak érdekében, hogy a fogyasztókat megfelelően, egyértelműen és tárgyilagosan tájékoztassák azokról a termékekről, amelyeket eladásra kínálnak, és biztosítsák az ilyen termékek Közösségen belüli szabad mozgását”.

6. Az 543/2008 rendelet 5. cikkének (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „a 2000/13/EK irányelvvel összhangban elfogadott nemzeti jogszabályokban előírtakon túl a végső fogyasztók részére értékesítendő baromfihús címkézésének, kiszerelésének és reklámozásának meg kell felelnie az e cikk (3) és (4) bekezdésében meghatározott további követelményeknek is”.

7. Az 543/2008 rendelet 5. cikke (4) bekezdésének b) pontja, amely átveszi az 1906/90/EGK tanácsi rendelet[4] 5. cikke (3) bekezdése b) pontjának tartalmát, úgy rendelkezik, hogy „[e]lőrecsomagolt baromfihús esetében az alábbi adatokat is fel kell tüntetni a csomagoláson vagy egy azon elhelyezett címkén: […] friss baromfihús esetében a teljes árat és a kiskereskedelmi egységárat”[5].

3 — A mezőgazdasági piacok közös szervezésének létrehozásáról, valamint egyes mezőgazdasági termékekre vonatkozó egyedi rendelkezésekről szóló, 2007. október 22-i rendelet (az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet) (HL 2007. L 299., 1. o.; helyesbítés: HL 2010. L 63., 30. o. és HL 2013. L 97., 4. o.). E rendelet helyébe lépett a mezőgazdasági termékpiacok közös szervezésének létrehozásáról szóló, 2013. december 17-i 1308/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 347., 671. o.; helyesbítés: HL 2014. L 189., 261. o. és HL 2014. L 232., 25. o.). Jóllehet az 1234/2007 rendeletnek az 543/2008 rendelet alapjául vett 121. cikke e) pontjának iv. alpontja azon rendelkezések részét képezi, amelyek az 1308/2013 rendelet 230. cikke (1) bekezdésének c) pontja értelmében továbbra is alkalmazandók. Az 1308/2013 rendelet 230. cikkének (2) bekezdése szerint az 1234/2007 rendeletre történő hivatkozásokat az 1308/2013 rendeletre, valamint az 1306/2013/EU rendeletre történő hivatkozásnak kell tekinteni, és az 1308/2013 rendelet XIV. mellékletében foglalt megfelelési táblázatnak megfelelően kell értelmezni.

4 — Az 1234/2007 rendelet által hatályon kívül helyezett, a baromfira vonatkozó egyes forgalmazási előírásokról szóló, 1990. június 26-i rendelet (HL 1990. L 173., 1. o.).

5 — Az 543/2008 rendelet 2. cikkének c) pontja szerint „előrecsomagolt baromfihús[nak]” tekintendő a 2000/13/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2000. L 109., 29. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 5. kötet, 75.o.). 1. cikke (3) bekezdésének b) pontjában megállapított feltételekkel összhangban kiszerelt baromfihús. A 2000/13 irányelv 1. cikke (3) bekezdésének b) pontja szerint „előrecsomagolt élelmiszer” a „végső fogyasztónak vagy közétkeztetésben működő gazdasági szereplőknek való bemutatásra szánt egyedi tétel, amely egy élelmiszerből és annak az értékesítésre való felkínálása előtti csomagolásából áll – függetlenül attól, hogy a csomagolásban az élelmiszer teljes egészében szerepel vagy csak részben –, a csomagolás mindenképpen olyan legyen, hogy a tartalmát ne lehessen megváltoztatni a csomagolás felnyitása vagy módosítása nélkül [helyesen: a végső fogyasztónak vagy közétkeztetési intézménynek szánt, további feldolgozás nélkül fogyasztható kiszerelési egység, amely valamely élelmiszerből, és annak olyan csomagolásából áll, amelybe az élelmiszert eladásra való felkínálás előtt oly módon csomagolták, hogy a csomagolás tartalmát – függetlenül attól, hogy a csomagolás az élelmiszert teljes egészében vagy csak részben fedi-e – a csomagolás felnyitása vagy megváltoztatása nélkül nem lehet megváltoztatni]”. A 2000/13 irányelvet a fogyasztók élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatásáról szóló, 2011. október 25-i 1169/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2011. L 304., 18. o.; helyesbítés: HL 2014. L 331., 40.o. és HL 2015. L 50., 48. o.) hatályon kívül helyezte. Az 1169/2011 rendelet 2. cikke (2) bekezdésének e) pontja azonban átveszi a korábbi definíciót, és hozzáfűzi, hogy nem minősül előrecsomagolt élelmiszernek „az értékesítés helyszínén a fogyasztó kérésére vagy közvetlen értékesítés céljára becsomagolt élelmiszer”.

8. Az élelmiszerek címkézésére, kiszerelésére és reklámozására vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló 2000/13/EK irányelv nem tartalmazott semmiféle rendelkezést az árra vonatkozó címkézési kötelezettséggel kapcsolatban.

9. A fogyasztók számára kínált termékek árának feltüntetésével kapcsolatos fogyasztóvédelemről szóló 98/6/EK irányelv[6] 3. cikkének (1) bekezdése értelmében „[a]z eladási árat és az egységárat valamennyi, az 1. cikkben említett termékre vonatkozóan feltüntetik, az egységár feltüntetése az 5. cikk rendelkezéseinek hatálya alá tartozik. Az egységárat nem szükséges jelezni, ha az ugyanaz, mint az eladási ár”.

II – **A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések**

10. A Lidl GmbH & Co. (a továbbiakban: felperes) olyan kiskereskedelmi vállalkozás, amely Németország-szerte diszkont-élelmiszerüzleteket működtet. A felperes több, Lamperswalde környékén található üzletében – többek között – előrecsomagolt friss baromfihúst árul. A friss baromfihús ára nem jelenik meg közvetlenül a csomagoláson elhelyezett címkén. Ehelyett az árcédulákat a polcokon tüntetik fel.

11. A korábbi Sächsische Landesanstalt für Landwirtschaft (szászországi regionális mezőgazdasági hivatal; jelenleg: Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie [szászországi regionális környezetvédelmi, mezőgazdasági és földtani hivatal]) mivel különböző ellenőrzések során is ilyen ármegjelölési gyakorlat alkalmazását állapította meg, arra az álláspontra helyezkedett, hogy ez a gyakorlat sérti az ellenőrzések idején alkalmazandó 1906/90 rendelet 5. cikke (3) bekezdésének b) pontját, ami megfelel a jelenleg hatályban lévő 543/2008 rendelet 5. cikke (4) bekezdése b) pontjának.

12. 2007-ben a felperes keresetet indított annak megállapítása iránt, hogy az előrecsomagolt friss baromfihús ármegjelölésének gyakorlata összeegyeztethető az 1906/90/EGK rendelet 5. cikke (3) bekezdésének b) pontjában – ennélfogva az 543/2008/EK rendelet 5. cikke (4) bekezdésének b) pontjában – meghatározott címkézési kötelezettséggel. A felperes azt állította, hogy az 543/2008 rendelet 5. cikke (4) bekezdésének b) pontja érvénytelen, mivel sérti a Charta 15. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett EUSZ 6. cikk (1) bekezdését. Véleménye szerint a címkézési kötelezettség aránytalan beavatkozást jelent a foglalkozás gyakorlásának szabadságába. A Verwaltungsgericht Dresden (drezdai közigazgatási bíróság) 2010-ben hozott ítéletében elutasította a keresetet.

13. A felperes a kérdést előterjesztő bírósághoz, a Sächsisches Oberverwaltungsgerichthez (szászországi legfelsőbb közigazgatási bíróság) fellebbezést nyújtott be. A kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra utaló határozatában az 543/2008 rendelet 5. cikke (4) bekezdése b) pontjának érvényességét két okból is vitatja.

14. Először is a kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei vannak afelől, hogy a címkézési kötelezettségből eredő beavatkozás indokolt-e a Charta 15. cikkének (1) bekezdésére és 16. cikkére tekintettel. Véleménye szerint a címkézési kötelezettség nem érinti a szóban forgó szabadságok és jogok lényegi tartalmát; valóban megfelel a fogyasztóvédelem mint az Unióban elismert általános érdek erősítésére irányuló célnak; valamint alkalmasnak és szükségesnek tűnik e cél eléréséhez. Mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróság kétségét fejezi ki azzal kapcsolatban, hogy a szóban forgó érdekeket megfelelően mérlegelték-e.

6 — 1998. február 16-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 1998. L 80., 27. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 4. kötet, 32. o.).

15. Másodszor, a kérdést előterjesztő bíróság megkérdőjelezi a baromfihús címkézésére vonatkozó kötelezettség érvényességét az EUMSZ 40. cikk (2) bekezdésben foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvére tekintettel. Összehasonlításképpen kiemeli, hogy egyéb előrecsomagolt húsok, mint például a marha- és borjúhús, a sertéshús vagy a birka- és kecskehús tekintetében, amelyek vonatkozásában az 1308/2013/EU rendelet szintén közös piacszervezésre vonatkozó szabályokat vezet be, nem áll fenn a szóban forgóhoz hasonló címkézési kötelezettség. Ennélfogva a kérdést előterjesztő bíróság szerint a friss baromfihúsra vonatkozó címkézési kötelezettség eltérő bánásmódhoz vezet, mivel hasonló helyzeteket eltérő módon kezel. A kérdést előterjesztő bíróság különösen azzal kapcsolatban fejezi ki kétségeit, hogy az ilyen eltérő bánásmód objektíve igazolható-e a fogyasztóvédelem általános érdeke alapján.

16. E körülmények között a Sächsisches Oberverwaltungsgericht (szászországi legfelsőbb közigazgatási bíróság) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1. Összeegyeztethető-e az 543/2008/EK rendelet 5. cikke (4) bekezdésének b) pontja az [EUSZ-nek] a [Charta] 15. cikkének (1) bekezdésével és 16. cikkével összefüggésben értelmezett 6. cikke (1) bekezdésének első albekezdésével?

2. Összeegyeztethető-e az 543/2008/EK rendelet 5. cikke (4) bekezdésének b) pontja az EUMSZ 40. cikk (2) bekezdésének második albekezdésével?”

17. A Lidl GmbH & Co. KG, a Freistaat Sachsen (Szászország, az alapeljárás alperese) és a Bizottság írásbeli észrevételeket terjesztett elő, illetve a 2016. január 13-án tartott tárgyaláson valamennyien szóban előadták érveiket.

III – **Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések értékelése**

A – *Első kérdés: a címkézési kötelezettségnek a Charta 15. cikke (1) bekezdésével és 16. cikkével való összeegyeztethetősége*

18. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés megválaszolása érdekében először is azt fogom megállapítani, hogy melyik a Charta azon releváns rendelkezése, amelyekhez képest értékelendő az 543/2008 rendelet 5. cikke (4) bekezdése b) pontjának érvényessége (1. rész). Ezt követően a címkézési kötelezettségnek a Charta ezen konkrét rendelkezéseivel való összeegyeztethetőségét értékelem (2. rész), megvizsgálva, hogy ezt a korlátozást törvény teszi-e lehetővé, valamint hogy tiszteletben tartja-e ezen jog lényegi tartalmát (az a) szakasz), és megfelel-e az arányosság elvének (a b) szakasz).

1. Az alkalmazandó rendelkezés: a Charta 15. cikkének (1) bekezdése vagy 16. cikke?

19. A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy a címkézési kötelezettség érvényességét mind a Charta 15. cikkének (1) bekezdése, mind pedig 16. cikke fényében meg kell vizsgálni. Azt állítja, hogy a felperest a címkézési kötelezettség a foglalkozás gyakorlásához való jogában és a vállalkozás szabadságában érinti. A felperes hasonlóképpen úgy véli, hogy a címkézési kötelezettség korlátozza a Charta 15. cikkének (1) bekezdésében és 16. cikkében rögzített szabadságokat és jogokat. Szászország is hivatkozott mindkét rendelkezésre az észrevételeiben. Ezzel szemben a Bizottság úgy véli, hogy a jelen ügy szempontjából csakis a Charta 16. cikke releváns.

20. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a Charta 15. cikkének (1) bekezdésében és 16. cikkében rögzített jogok és szabadságok szorosan kapcsolódnak egymáshoz. Ez egyértelműen kiderül már a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését megelőző ítélkezési gyakorlatból is. Ebben az időben a Bíróság különböző formulákat alkalmazva mint általános jogelvekre hivatkozott a kereskedelmi vagy szakmai tevékenység megválasztásának és gyakorlásának szabadságára, a foglalkozás gyakorlásának szabadságára, valamely kereskedelmi vagy üzleti tevékenység kifejtéséhez való jogra, vagy valamely gazdasági tevékenység gyakorlásának szabadságára.[7] A Bíróság megállapította, hogy ezek a fogalmak fedik egymást, hiszen a vállalkozás szabadsága „egybeesik a foglalkozás megválasztásának szabadságával”[8].

21. Ez az átfedés a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követő ítélkezési gyakorlatban is egyértelműen megnyilvánul. A Charta 15. cikkének (1) bekezdésére és 16. cikkére gyakran hivatkoztak együtt és értelmezték azokat együttesen, a Charta 17. cikke (tulajdonhoz való jog) mellett.[9] Mindezen rendelkezések az egyének gazdasági érdekeinek védelmét szolgálják.

22. Mindazonáltal az, hogy a Charta jelenleg két különálló rendelkezést tartalmaz, arra utal, hogy „a munkavállaláshoz és szabadon választott vagy elfogadott foglalkozás gyakorlásához [való jog]” (a 15. cikk (1) bekezdése) és a „vállalkozás szabadsága” (16. cikk) között különbséget kell tenni.

23. Strukturális szinten a két rendelkezés megkülönböztetése nem marad következmények nélkül. Amint a Bizottság és Szászország kifejtette, a Charta 16. cikke szélesebb mérlegelési mozgásteret biztosít, amennyiben olyan szabályozásról van szó, amely a vállalkozás szabadságát érintheti. Ez az említett rendelkezés szövegéből is kitűnik, amely a Charta II. címében található más szabadságokkal ellentétben az *uniós* jogra, valamint a *nemzeti* jogszabályokra és gyakorlatra hivatkozik. Továbbá a Bíróság megállapította, hogy „a vállalkozás szabadsága széles körű közhatalmi beavatkozásoknak vethető alá, amelyek a gazdasági tevékenység gyakorlásának közérdekből való korlátozásait jelenthetik”[10].

24. A gazdasági tevékenységek szabályozásakor az államoknak biztosított e viszonylag széles mérlegelési mozgástér az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatában is tükröződik. Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 1. kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikkének értelmezése során az EJEB megállapította, hogy az államoknak széles mérlegelési mozgástere van, hogy „a javaknak a köz érdekében történő használatát szabályozhassák […]”[11].

25. A megengedhető korlátozás tekintetében tehát a Charta 16. cikke kétségkívül nagyobb mértékű állami beavatkozást tesz lehetővé, mint a 15. cikk (1) bekezdése. Az érintett szabadságok korlátozhatósága szempontjából egyértelműen elhatárolhatók egymástól, ez mégsem világít rá magának a jog tartalmának *eredeti* meghatározására. Mindkét cikk az egyéneknek az egymáshoz közel álló szakmai és üzleti életben való önállóságának területét védi. Mindkettő elválaszthatatlanul kötődik

7 — Lásd a különböző formulák tekintetében többek között: Nold kontra Bizottság ítélet (C-4/73, EU:C:1974:51, 14. pont); Hauer-ítélet (C-44/79, EU:C:1979:290, 32. pont); Eridania-ítélet (C-230/78, EU:C:1979:216, 21. pont); Biovilac kontra EGK ítélet (C-59/83, EU:C:1984:380, 21.pont); Keller-ítélet (C-234/85, EU:C:1986:377, 8. pont); Finsider–ítélet (C-63/84 és C-147/84, EU:C:1985:358, 24. pont); Rau Lebensmittelwerke és társai ítélet (C-133/85–C-136/85, EU:C:1987:244, 19. pont); Schräder HS Kraftfutter ítélet (C-265/87, EU:C:1989:303, 15. pont); Zuckerfabrik Süderdithmarschen és Zuckerfabrik Soest ítélet (C-143/88 és C-92/89, EU:C:1991:65, 76. pont); Kühn-ítélet (C-177/90, EU:C:1992:2, 16. pont); Németország kontra Tanács ítélet (C-280/93, EU:C:1994:367, 81. pont); Bosphorus-ítélet (C-84/95, EU:C:1996:312, 22. pont).

8 — Spanyolország és Finnország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-184/02 és C-223/02, EU:C:2004:497, 51. pont).

9 — Lásd például: Deutsches Weintor ítélet (C-544/10, EU:C:2012:526, 44. és azt követő pontok), Interseroh Scrap és Metals Trading ítélet (C-1/11, EU:C:2012:194, 43. pont), valamint Pfleger és társai ítélet (C-390/12, EU:C:2014:281, 57. és azt követő pontok).

10 — Sky Österreich ítélet (C-283/11, EU:C:2013:28, 46. pont) és Tanács kontra Manufacturing Support & Procurement Kala Naft ítélet (C-348/12 P, EU:C:2013:776, 123. pont).

11 — Lásd: 1982. szeptember 23-i Sporrong és Lönnroth ítélet, A. sorozat, 52. szám, 61. pont; 1986. október 24-i AGOSI kontra Egyesült Királyság ítélet, A. sorozat, 108. szám, 18. o., 52. pont; 1989. október 25-i Allan Jacobsson kontra Svédország ítélet (1.), 10842/84 A163. sz. kereset, 55. pont; 2007. augusztus 30-i J. A. Pye (Oxford) LTD és J. A. Pye (Oxford) Land LTD kontra Egyesült Királyság ítélet, 44302/02 2007-III. sz. kereset, 55. pont. Lásd még az Emberi Jogok Európai Bizottságának a Pinnacle Meat Processors Company és társai kontra Egyesült Királyság ügyben 1998. október 21-i határozatát, 33298/96. sz. kereset.

valamely gazdasági tevékenység kifejtéséhez. Nincsenek tehát olyan egyértelmű szempontok, amelyek szerint általános jelleggel elkülöníthető e két cikk hatálya, például az alapján, hogy az érintettek jogi személyek vagy természetes személyek, vagy hogy a szóban forgó gazdasági tevékenységek önálló vagy nem önálló jellegűek. [12]

26. Bár nem állnak rendelkezésre a Charta 15. cikke (1) bekezdése és 16. cikke hatályának körülhatárolására vonatkozó konkrét szempontok, mégis kirajzolódnak bizonyos hozzávetőleges iránymutatások. Egyrészről a 15. cikk (1) bekezdése a választási tényezőre és a személyes önállóságra összpontosít, amelyek szoros kapcsolatban állnak a személyiségi jogokkal és azok fejlődésével. A „munkára” történő utalás inkább – de nem kizárólagosan – a természetes személyekre és a munkaviszonyra kifejtett hatást hangsúlyozza. [13] Másrészről a 16. cikk szerinti vállalkozás szabadsága – a tulajdonhoz való joggal erősebb kapcsolatban álló – vállalkozói tevékenységgel áll szoros kapcsolatban. [14] A Charta 16. cikkének a Bíróság ítélkezési gyakorlata által folyamatosan definiált tárgyi hatálya tehát inkább a vállalkozói tevékenység gazdasági szempontjára összpontosít. Lefedi a gazdasági vagy kereskedelmi tevékenységek kifejtését, beleértve a szerződéskötés szabadságát, a szabad versenyt, az üzleti partnerek megválasztásának szabadságát, és a szolgáltatási ár meghatározásának szabadságát. [15] Továbbá a vállalkozás szabadsága a vállalkozások azon jogát jelenti, hogy – az őket a saját cselekményeikért terhelő felelősség körében – szabadon rendelkezhessenek a rendelkezésükre álló gazdasági, műszaki és pénzügyi forrásokkal. [16]

27. Dióhéjban, inkább a Charta 15. cikkének (1) bekezdése alkalmazandó, ha a szóban forgó helyzet természetes személyeket és olyan kérdéseket érint, mint a munkavállalás vagy a foglalkozás megválasztása. Ezzel szemben a Charta 16. cikke inkább a jogi személyekre, és a már létrehozott üzleti vállalkozás működtetésének, vagy már kiválasztott foglalkozás gyakorlásának és szabályozásának módjára irányadó. [17]

28. Mindazonáltal a 15. cikk (1) bekezdése, illetve a 16. cikk vonatkozó paramétereit körülhatároló hozzávetőleges iránymutatások nem zárják ki a Charta 15. és 16. cikkének adott esetben továbbra is fennálló átfedéseit és esetleges együttes figyelembevételét. Példa arra, hogy mikor szükséges az együttes figyelembevétel: a foglalkozás megválasztását engedély vagy jóváhagyás kötelezővé tételével korlátozó szabályok, vagy a vállalkozással szemben támasztott igen megterhelő követelmények.

29. A jelen ügyben a Lidl GmbH & Co. KG azt állítja, hogy az áru címkézésére vonatkozó követelmények beavatkoznak a kereskedelmi tevékenység kifejtésének szándékolt módjába. A címkézési kötelezettség egyáltalán nem korlátozza a szabadon választott foglalkozás megválasztását vagy gyakorlását. Csupán azt érinti, hogy valamely vállalkozás milyen módon fejtse ki (a már megválasztott) üzleti tevékenységét.

30. A fent körvonalazott általános iránymutatást alkalmazva tehát az a véleményem, hogy az ügyet helyesen a Charta 16. cikk alapján kell értékelni.

12 — Valóban, ahogyan Wahl főtanácsnok a Gullotta és Farmacia di Gullotta Davide & C. ügyre vonatkozó indítványában (C-497/12, EU:C:2015:168, 69. pont) megjegyezte, valamennyi vállalkozás gyakorolhatja a Charta 15. cikkében foglalt jogokat.

13 — Lásd ebben a tekintetben: Wahl főtanácsnok Schaible-ügyre vonatkozó indítványa (C-101/12, EU:C:2013:334, 24. pont).

14 — Lásd például: Hauer-ítélet (C-44/79, EU:C:1979:290, 32. pont). Bár, amint Cruz Villalón főtanácsnok az Alemo-Herron és társai ügyre vonatkozó indítványában (C-426/11, EU:C:2013:82, 51. pont) kifejtette, ezen szoros kapcsolat ellenére a tulajdonhoz való alapvető jog és a vállalkozás szabadsága eltérő jogi helyzeteket védenek.

15 — Lásd például: Sky Österreich ítélet (C-283/11, EU:C:2013:28, 42. és azt követő pontok); Alemo-Herron és társai ítélet (C-426/11, EU:C:2013:521, 32. és azt követő pontok); Schaible-ítélet (C-101/12, EU:C:2013:661, 25. pont).

16 — UPC Telekabel Wien ítélet (C-314/12, EU:C:2014:192, 49. és 50. pont).

17 — Lásd az alábbi ítéletekben elfogadott megközelítést: Scarlet Extended ítélet (C-70/10, EU:C:2011:771); McDonagh-ítélet (C-12/11, EU:C:2013:43); Sky Österreich ítélet (C-283/11, EU:C:2013:28); Schaible-ítélet (C-101/12, EU:C:2013:661); Neptune Distribution ítélet (C-157/14, EU:C:2015:823).

2. A címkézési kötelezettségnek a Charta 16. cikkével való összeegyeztethetősége

31. Amint a Bizottság és Szászország helyesen rámutat, a vállalkozás szabadsága nem abszolút jog. Azt a társadalomban betöltött feladata alapján kell megítélni.[18] A Charta 52. cikkének (1) bekezdése lehetővé teszi a Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlásának korlátozását, amennyiben e korlátozásokat törvény teszi lehetővé, ha e jogok lényeges tartalmát tiszteletben tartják, és ha az arányosság elvére figyelemmel ezek a korlátozások „elengedhetetlen[ek], és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálj[ák]”[19].

32. A következőkben megvizsgálom egyenként, hogy a címkézési kötelezettség e követelményeknek megfelel-e.

a) A vállalkozás szabadságának megengedhető korlátozásai

33. Amint a felperes az írásbeli észrevételeiben elismerte, kétségtelen, hogy a címkézési kötelezettséget *törvény írja elő*.

34. Ezenkívül a Bíróság már megállapította, hogy bár a címkézésre vonatkozó uniós szabályok az érintett kereskedők üzleti tevékenységét – egy pontosan körülhatárolt területen – bizonyos mértékig korlátozzák, „semmiképpen nem érintik e tevékenység kifejtése szabadságának lényegi tartalmát”[20]. A jelen ügyben is erről van szó. Éppen ezért egyetértek a Bizottsággal és Szászországgal abban, hogy a címkézési kötelezettség nem érinti a vállalkozás szabadságának *lényegét*.

b) Arányosság

35. Ebben a pontban azt kell megvizsgálni, hogy a címkézési kötelezettség megfelel-e az arányosság elvének.

i) Általános megfontolások

36. A Bíróság megállapította, hogy „az uniós jogalkotó mérlegelési jogkörének terjedelme korlátozott lehet bizonyos körülményektől függően, amelyek között szerepel többek között az érintett terület, a szóban forgó, Charta által biztosított jog jellege, a beavatkozás jellege és súlyossága, valamint annak célja”[21].

37. Ez azt jelenti, hogy a Bíróság felülvizsgálatának szigora, és különösen az arányossági vizsgálat mélyreható jellege ügyről ügyre változhat. Különösen két tényező releváns a jelen ügyben választandó megközelítés meghatározásakor: az érintett, uniós anyagi jogi terület, és a szóban forgó jogok természete.

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

19 — Lásd például: Volker és Markus Schecke és Eifert ítélet (C-92/09 és C-93/09, EU:C:2010:662, 65. pont).

20 — Keller-ítélet (C-234/85, EU:C:1986:377, 9. pont). Lásd még: Deutsches Weintor ítélet (C-544/10, EU:C:2012:526, 57. és 58. pont); Neptune Distribution ítélet (C-157/14, EU:C:2015:823, 71. pont).

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

38. Az érintett jogterületet illetően a Bíróság következetesen ahhoz tartja magát, hogy a mezőgazdaság terén az uniós jogalkotó széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, amely megfelel az EUMSZ 40–43. cikk által ráruházott politikai hatásköröknek [22]. Következésképpen a Bíróság felülvizsgálatának arra kell korlátozódnia, hogy a jogalkotó nem lépte-e *nyilvánvalóan* túl a számára biztosított széles mérlegelési jogkört. [23]

39. A Bizottság széles mérlegelési jogkörét a jelen ügyben a szóban forgó jog természete is alátámasztja. Amint a Bíróság megállapította, a vállalkozás szabadsága „széles körű közhatalmi beavatkozásoknak vethető alá, amelyek a gazdasági tevékenység gyakorlásának közérdekből való korlátozásait jelenthetik” [24].

40. Általában az arányosság a kitűzött cél(ok)hoz képest a megválasztott eszköz(ök) megfelelőségének vizsgálatát jelenti. Ahhoz, hogy az elfogadott intézkedések az arányosság elvének megfeleljenek, azoknak a kitűzött célok elérésére *alkalmasaknak* kell lenniük; nem haladhatják meg az ezek eléréséhez *szükséges* mértéket (amennyiben több alkalmas intézkedés kínálkozik, a kevésbé kényszerítő intézkedéshez kell folyamodni), és az okozott hátrányok a kitűzött célokhoz képest nem lehetnek aránytalanul nagyok (*belső egyensúlyozás*, vagy *szigorú értelemben vett arányosság*). [25]

41. A háromlépcsős arányossági vizsgálat belülről nézve jelentős mértékben rugalmas. Változó mértékű szigorral, tehát a jogalkotó akaratának eltérő mértékű tiszteletben tartása mellett végezhető el. Ugyanakkor azonban az arányossági vizsgálatnak mindhárom lépcsőt végig kell járnia. Az, hogy valamely intézkedést olyan területen fogadtak el, amelyben a Bizottság széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, mint például a mezőgazdaság terén, véleményem szerint nem jelenti azt, hogy a Bíróság arányossági vizsgálata az alkalmasság szintjére korlátozódhat. Sokkal inkább egy nagyobb fokú tiszteletadást követel meg ugyanezen vizsgálaton *belül*. A vizsgálat így a *nyilvánvaló hibák* felkutatására korlátozódik. [26] Magában foglalja azonban mindhárom lépcsőfok megfelelő vizsgálatát.

42. Így – a már más főtanácsnokok által világosan kifejtett érveléssel teljes mértékben egyetértve [27] – a „nyilvánvalóan alkalmatlan” mércéje az arányossági vizsgálat mindhárom lépcsőfokát átíveli. Amint Kokott főtanácsnok nemrégiben megfogalmazta, [28] ilyen esetekben a bírósági felülvizsgálat annak megállapítására irányul, hogy az intézkedés nem *nyilvánvalóan* alkalmatlan-e a kitűzött jogszerű célok megvalósítására, nem megy-e *nyilvánvalóan* túl az azok eléréséhez szükséges mértéken, vagy nem jár-e e célokhoz képest *nyilvánvalóan* aránytalanul nagy hátrányokkal.

43. Ráadásul két, szélesebb körű, alkotmányos érv is alátámasztja az uniós intézmények intézkedéseinek mélyrehatóbb, a háromlépcsős arányossági vizsgálat teljes körű felülvizsgálatát is magában foglaló szükségességét. Egyrészt a Lisszaboni Szerződés az Alapjogi Chartát a kötelező erejű elsődleges jog szintjére emelte. Ezáltal előtérbe helyezte az uniós jogi aktusok alapjogi felülvizsgálatát.

22 — Lásd például: Fédesa és társai ítélet (C-331/88, EU:C:1990:391, 14. pont); Schräder HS Kraftfutter ítélet (C-265/87, EU:C:1989:303, 22. pont); Spanyolország kontra Tanács ítélet (C-310/04, EU:C:2006:521, 96. és azt követő pontok).

23 — Lásd többek között: Schaible-ítélet (C-101/12, EU:C:2013:661, 48. pont); AJD Tuna ítélet (C-221/09, EU:C:2011:153, 80. pont).

24 — Lásd többek között: Schaible-ítélet (C-101/12, EU:C:2013:661, 28. pont).

25 — Lásd többek között: Jippes és társai ítélet (C-189/01, EU:C:2001:420, 81. pont); Agrana Zucker ítélet (C-309/10, EU:C:2011:531, 42. pont); Schaible-ítélet (C-101/12, EU:C:2013:661, 29. pont); Léger-ítélet (C-528/13, EU:C:2015:288, 58. pont).

26 — Lásd ebben a vonatkozásban Tizzano főtanácsnok ABNA és társai ügyre vonatkozó indítványát (C-453/03, EU:C:2005:202, 57. pont).

27 — Lásd többek között: Kokott főtanácsnok S. P. C. M. és társai ügyre vonatkozó indítványa (C-558/07, EU:C:2009:142, 74. és azt követő pontok), és Association Kokopelli ügyre vonatkozó indítványa (C-59/11, EU:C:2012:28, 61. pont); Wahl főtanácsnok Schaible-ügyre vonatkozó indítványa (C-101/12, EU:C:2013:334, 40. pont).

28 — Kokott főtanácsnok Lengyelország kontra Parlament és Tanács ügyre vonatkozó indítványa (C-358/14, EU:C:2015:848, 89. pont), Pillbox 38 ügyre vonatkozó indítványa (C-477/14, EU:C:2015:854 58. pont), és Philip Morris Brands és társai ügyre vonatkozó indítványa (C-547/14, EU:C:2015:853, 150. pont). Ebben az értelemben lásd még: Trstenjak főtanácsnok Chabo-ügyre vonatkozó indítványa (C-213/09, EU:C:2010:372, 80. és azt követő pontok).

44. Másrészt külső felülvizsgálat hiányában [29] az uniós intézmények jogi aktusainak az alapjogokkal való összeegyeztethetőségének felülvizsgálata kizárólag a Bíróság hatáskörébe tartozik. E feladat ellátása során a Charta célkitűzései közt szereplő magas szintű védelem szükségessé teszi az uniós jogszabályok és az uniós intézmények jogi aktusainak teljes és hatékony belső felülvizsgálatát.

45. A fenti megfontolások fényében most azt vizsgálom meg, hogy a címkézési kötelezettség megfelel-e az arányosság három összetevős elvének.

ii) Arányosság a jelen ügyben

46. A Bizottság és Szászország azt állítja, hogy a címkézési kötelezettség megfelel a fogyasztóvédelem jogszerű céljának, és azzal arányos.

47. A fogyasztók védelme valóban az Unió által különösen az EUMSZ 114. cikk (3) bekezdésben, az EUMSZ 169. cikkben és a Charta 38. cikkében elismert általános érdekű célkitűzés. Mindazonáltal több más célkitűzéssel és értékkel ellentétben nem abszolút jellegű. A fogyasztók védelme és más értékek, köztük a vállalkozás szabadsága közötti helyes egyensúly megteremtésének szükségességét a Bíróság már több alkalommal elismerte. [30]

48. A Bizottság az írásbeli észrevételeiben hivatkozott az 543/2008 rendelet (10) preambulumbekezdésére. Ez a preambulumbekezdés kimondja, hogy lehetővé kell tenni, hogy az „alkalmazhatóság határain belül" a baromfihús forgalmazási előírásainál számításba vegyék a 76/211 tanácsi irányelv [31] rendelkezéseit annak érdekében, hogy „a fogyasztókat megfelelően, egyértelműen és tárgyilagosan tájékoztassák azokról a termékekről, amelyeket eladásra kínálnak [...]". Éppen ezért egyetértek azzal, hogy bár nem kapcsolódik közvetlenül a jelen ügyben szóban forgó címkézési kötelezettséghez, ez a preambulumbekezdés és más preambulumbekezdések azt mutatják, hogy a fogyasztók megfelelőbb tájékoztatásának célkitűzése kifejezetten megfogalmazódik az 543/2008 rendeletben. [32]

49. A felperes azonban azt állítja, hogy a címkézési kötelezettség a gyakorlatban nem erősíti a fogyasztók védelmét. Megnehezíti a spontán árváltoztatásokat, ezáltal korlátozza a rövid határidőn belüli árverseny lehetőségét, ami végeredményben nem szolgálja legmegfelelőbben a fogyasztók érdekét.

50. Bár a felperes érvei relevánsak lehetnek annak értékelésekor, hogy a címkézési kötelezettség megfelel-e a hátrányos megkülönböztetés tilalma elvének, nem lehet kétséges, hogy az árakról való, címkézéssel történő tájékoztatás hozzájárul a fogyasztóvédelem célkitűzéséhez. A címkézési kötelezettség értelmében a csomagoláson vagy egy azon elhelyezett címkén fel kell tüntetni a tömeg szerinti egységárat és a teljes árat. Ezáltal ez gyarapítja a fogyasztók számára rendelkezésre álló információk körét, mivel pontos és világos tájékoztatást nyújt az árra vonatkozóan, ami alapján tájékozott döntést tudnak hozni. Ebből a szempontból bizonyos, hogy a címkézési kötelezettség nem nyilvánvalóan alkalmatlan a fogyasztók megfelelőbb tájékoztatására irányuló jogszerű cél elérésére.

51. A szükségesség tényezőjét tekintve, amint az a Bíróság ítélkezési gyakorlatából egyértelműen kiderül, a címkézés általában a szabályozási beavatkozás legenyhébb formájának tekintendő. [33]

29 — Lásd ebben az értelemben: 2/13 vélemény (EU:C:2014:2454).

30 — Lásd például: McDonagh-ítélet (C-12/11, EU:C:2013:43, 63. pont); Neptune Distribution ítélet (C-157/14, EU:C:2015:823, 74. pont).

31 — Az egyes előrecsomagolt áruk tömeg vagy térfogat alapján történő kiszerelésére vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló, 1976. január 20-i (EGK) tanácsi irányelv (HL 1976. L 46., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 14. fejezet, 3. kötet, 91. o.).

32 — Lásd különösen a (6), (11) és (12) preambulumbekezdést.

33 — Lásd például az áruk szabad mozgása terén: Rau Lebensmittelwerke ítélet (C-261/81, EU:C:1982:382, 17. pont).

52. A felperes azonban azt állítja, hogy az árcédulák polcokon való feltüntetésének gyakorlata egy kevésbé megterhelő, a fogyasztóvédelem célkitűzésének megvalósítására alkalmas szabályozási lehetőségnek tűnik. A felperes szerint a 98/6 irányelv 3. cikkének (1) bekezdéséből eredő általános kötelezettség, amely az eladási ár és az egységár feltüntetését (a feltüntetés helyének megjelölése nélkül) követeli meg, már eleget tesz a fogyasztók kellő tájékoztatására vonatkozó célkitűzésnek.

53. Véleményem szerint, még ha a felperes gyakorlata az árról való tájékoztatás megfelelő módjának lenne is tekinthető, az mégsem *olyan* hatékony, mint a címkézési kötelezettség. Számos olyan helyzet képzelhető el, amelyben az egységárnak és a teljes árnak közvetlenül a csomagoláson elhelyezett címkén való feltüntetése hatékonyabb módon tájékoztatja a fogyasztókat.

54. Egyrészt a címkézési kötelezettség biztosítja az árakra vonatkozó információ folyamatos elérhetőségét a vásárlás egész ideje alatt. Lehetővé teszi az árak összehasonlítását akkor is, ha az árut levették a polcról. Védi a fogyasztókat abban az esetben, ha az árut rossz polcra tették.

55. Másrészt a teljes ár és az egységár feltüntetése még inkább releváns, ha nem szabványsúlyú, előrecsomagolt áruról van szó. Ebben az összefüggésben bizonyos, hogy a címkézési kötelezettség hozzájárul a fogyasztóvédelemre irányuló célkitűzéshez. Biztosítja az árakra vonatkozó információ pontosságát, és elősegíti, hogy a fogyasztó tájékozott döntést tudjon hozni.

56. Valóban a nem szabványsúlyú csomagok esetében a 98/6 irányelv rendelkezései értelmében a teljes árat és az egységárat kell feltüntetni a csomagoláson.

57. A Bizottság azonban, amint fent kifejtettem, ezen a téren széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik. Ezt szem előtt tartva az a véleményem, hogy a Bizottság nem lépte túl nyilvánvalóan a fogyasztóvédelem erősítésére irányuló cél eléréséhez szükséges mértéket.

58. Végül meg kell vizsgálni, hogy a címkézési kötelezettség nem jár-e nyilvánvalóan aránytalanul nagy hátrányokkal a kötelezett vállalkozásokra nézve.

59. A felperes hangsúlyozza a címkézési kötelezettséggel járó pénzügyi és szervezési terheket, és azt állítja, hogy a versengő érdekek nem állnak kellő egyensúlyban egymással.

60. Amint azonban a Szászország által a Bíróságnak a tárgyaláson előadott magyarázatokból kitűnik, a címkézési kötelezettség a gyakorlatban nem ró az előállítókra további jelentős idő- vagy költségterheket. A címkén megjelenített információ terjedelme és részletessége a számítógépen rugalmasan módosítható minden további anyagköltség nélkül az előállítás pillanatában.

61. Továbbá a későbbi árkiigazítás vagy akciók esetén a kiskereskedelmi üzletben történő esetleges átcímkézés költsége szerény. Egyrészt, amint a Bizottság és Szászország a tárgyaláson állította, az ilyen akciókban érintett áruk mennyisége viszonylag csekély. Másrészt az ármódosítás következtében való átcímkézés bizonyára további munkát jelent a kiskereskedők számára. Azonban, amint Szászország kiemelte a tárgyaláson, az eredeti címkére illesztett matrica eleget tenne a címkézési kötelezettség követelményeinek. Nem állítható, hogy ez a fogyasztóknak az árváltozásról való tájékoztatására irányuló célhoz képest aránytalan költségeket jelentene.

62. Éppen ezért úgy vélem, hogy a címkézési kötelezettség a felperes érdekeihez viszonyítva nem jelent nyilvánvalóan aránytalan terhet, és a fogyasztóvédelemre irányuló cél eléréséhez képest nem aránytalan. Következésképpen nem minősül a Charta 16. cikkében foglalt vállalkozás szabadsága megengedhetetlen korlátozásának.

63. Mindezek alapján azt javaslom, hogy a Bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre az alábbi választ adja: az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés vizsgálata nem derített fényt olyan tényezőre, amely a Charta 16. cikke fényében az 543/2008/EK rendelet 5. cikke (4) bekezdése b) pontjának érvényességét kétségessé tenné.

B – *Második kérdés: a címkézési kötelezettségnek az EUMSZ 40. cikk (2) bekezdésével való összeegyeztethetősége*

64. Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében az EUMSZ 40. cikk (2) bekezdése a mezőgazdaság területén való hátrányos megkülönböztetés tilalmának általános elvét rögzíti.[34] Valamely közös piacszervezés hatálya alá tartozó gazdasági szereplőkre vonatkozik.[35] Ez a rendelkezés a hátrányos megkülönböztetés tilalma általános elvének konkrét kifejeződése, amely megköveteli, hogy az összehasonlítható helyzeteket ne kezeljék eltérően, és hogy az eltérő helyzeteket ne kezeljék ugyanúgy, hacsak ez a bánásmód objektíve nem igazolható.[36]

65. Elöljáróban meg kell jegyezni, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre adandó válasz nem befolyásolja a címkézési kötelezettségnek a hátrányos megkülönböztetés tilalma elvével való összeegyeztethetőségének vizsgálatát. A címkézési kötelezettségnek a Charta 16. cikkében foglalt vállalkozás szabadságával való összeegyeztethetőségének vizsgálata *vertikális* felülvizsgálat; a fogyasztóvédelemre irányuló célkitűzést a címkézési kötelezettséggel kapcsolatos eszközökhöz viszonyítva kell értékelni, de csakis a szóban forgó termék, vagyis a friss baromfihús tekintetében. Erre a felülvizsgálatra nagyrészt más termékektől és ágazatoktól elszigetelten kerül sor. Ezzel szemben az EUMSZ 40. cikk (2) bekezdés szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalma más fajta felülvizsgálatot tesz szükségessé, amely *horizontális* jellegű: a csak és kizárólag a friss baromfihúsra alkalmazandó címkézési kötelezettség összehasonlítható helyzetek eltérő módon való kezelésének minősül-e? Amennyiben igen, ez a bánásmód objektív módon igazolható-e?

1. Összehasonlíthatóság

66. Az első kérdés az összehasonlíthatóságra vonatkozik: mely gyártók, fogyasztók, és ezáltal termékek tekinthetők hasonló helyzetben lévőknek az EUMSZ 40. cikk (2) bekezdése szempontjából? A vélemények megoszlanak.

67. Egyrészt a kérdést előterjesztő bíróság és a felperes az összehasonlíthatóság széles értelmezése mellett foglalnak állást. Azt állítják, hogy az 543/2008 rendelet 5. cikke (4) bekezdésének b) pontja eltérő bánásmódhoz vezet, tekintettel arra, hogy más húsfajtákra, így a sertés-, marha-, birka- és kecskehúsra nem vonatkozik ugyanez a kötelezettség. Azt állítják, hogy mindezen frisshús-fajták a címkézés szempontjából összehasonlíthatók.

68. Másrészt a Bizottság az összehasonlíthatóságot szűkebben értelmezi, és azt állítja, hogy a friss baromfihús nincs a többi húsáruval azonos helyzetben. A Bizottság által e vélemény alátámasztására előadott fő érv történeti jellegű: a húságazatra vonatkozó, különböző jogszabályi hátterek kialakulásának részletes bemutatásán alapul. A Bizottság azt állítja, hogy az uniós jogalkotó a többi húságazathoz képest a baromfihús ágazatában kevésbé avatkozott be. Az Unió által a baromfihús

34 — Lásd többek között: Agrargenossenschaft Neuzelle ítélet (C-545/11, EU:C:2013:169, 41. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

35 — Lásd ebben a vonatkozásban: Németország kontra Tanács ítélet (C-280/93, EU:C:1994:367, 68. pont).

36 — Lásd többek között: Ruckdeschel és társai ítélet (C-117/76 és C-16/77, EU:C:1977:160, 10. pont); Moulins et huileries de Pont-à-Mousson és Providence agricole de la Champagne ítélet (C-124/76 és C-20/77, EU:C:1977:161, 22. pont); Niemann-ítélet (C-14/01, EU:C:2003:128, 51. pont); Franz Egenberger-ítélet (C-313/04, EU:C:2006:454, 33.pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

ágazat támogatására elfogadott csekély számú intézkedés közé tartoznak az olyan forgalmazási előírások, mint a címkézési kötelezettség. A Bizottság szerint ez a kötelezettség a fogyasztók védelme által elősegíti az értékesítést, és így hozzájárul a gazdálkodók jövedelmének növelésére irányuló célkitűzéshez.

69. A Bizottság álláspontja véleményem szerint több problémát is felvet. Mindenekelőtt az összehasonlíthatóság kérdése természeténél fogva *objektív* értékelést feltételez. Azt vizsgálja, hogy egy adott minőséggel (vagyis a *tertium comparationis*, amely lehet egy érték, egy cél, vagy valamely jogi aktus stb.) kapcsolatban az összehasonlítandó tényezők (személyek, termékek, stb.) több hasonlóságot, vagy pedig több eltérést mutatnak. Bizonyára egy ilyen értékelés elvégzése során relevánsak a már meghozott *szubjektív* szabályozási döntések, különösen a *tertium comparationis* meghatározása szempontjából.[37] Azonban nem feltétlenül döntő jelentőségűek.

70. A különböző mezőgazdasági ágazatok összehasonlíthatóságának eléggé bonyolult kérdéseivel azonban a jelen ügyben egy egyszerű okból nem kell foglalkozni: még ha a Bizottságnak a különböző ágazatokhoz tartozó húskészítmények össze nem hasonlíthatóságára vonatkozó érveit el is kellene fogadni, továbbra is tény, hogy az 543/2008 rendelet 5. cikke (4) bekezdésének b) pontja egyetlen termékre írja elő a címkézési kötelezettséget, mégpedig a friss baromfihúsra. Amint a felperes kiemeli, más, szintén az 543/2008 rendelet hatálya alá tartozó baromfihús-készítményekre, mint a fagyasztott vagy gyorsfagyasztott baromfihúsra[38] nem vonatkozik címkézési kötelezettség.[39]

71. Tehát, még ha el is fogadjuk a Bizottság azon álláspontját, hogy az összehasonlíthatóságot szűk értelemben véve, csak a baromfihúsra kell korlátozni, akkor is fennáll a baromfihús ágazaton *belüli* eltérő bánásmód.

2. Objektív igazolhatóság

72. Az eltérő bánásmód fennállásának megállapítását követően most azt vizsgálom meg, hogy ez az eltérő bánásmód objektíve igazolható-e.

73. A Bizottság a közös agrárpolitika céljainak elérése tekintetében fennálló mérlegelési jogkörére hivatkozott. Valóban, amint a jelen indítvány 38. pontjában már megjegyeztem, a Bíróság következetesen elismerte az uniós intézményeknek a mezőgazdaság terén fennálló széles mérlegelési jogkörét. Következésképpen, a hátrányos megkülönböztetés tilalma elvének a mezőgazdaság terén való állítólagos megsértésének vizsgálata során a Bíróság felülvizsgálata arra korlátozódik, hogy a szóban forgó intézkedés nem tartalmaz-e nyilvánvaló hibát, nem történt-e hatáskörrel való visszaélés, vagy az érintett intézmény nem lépte-e túl nyilvánvalóan a számára biztosított mérlegelési jogkört[40].

37 — Valóban az összehasonlíthatóságot „főként a szóban forgó különbségtételt létrehozó közösségi aktus tárgyának és céljának fényében kell meghatározni és értékelni” (lásd: Arcelor Atlantique et Lorraine és társai ítélet (C-127/07, EU:C:2008:728, 26. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). A közös agrárpolitika terére tartozó különböző ágazatok közötti hátrányos megkülönböztetés tilalmának alkalmazására vonatkozó sajátosságokkal kapcsolatban lásd: R. Barents, „The Significance of the Non-Discrimination Principle for the Common Agricultural Policy: Between Competition and Intervention”, *Mélanges H. G. Schermers*, 2. kötet, Martinus Nijhoff Publishers, 1994, 527. o., és különösen 538. o.

38 — Az 1234/2007 rendelet XIV. melléklete B. része III. pontjának 2. bekezdése szerint a baromfihús vagy előkészített baromfihús háromféle állapotban forgalmazható: frissen, fagyasztottan vagy gyorsfagyasztottan. Ezt a rendelkezést az 1308/2013 rendelet VII. melléklete V. részének III. pontja átvette.

39 — Ezenfelül meg kell jegyezni, hogy a mezőgazdasági piacok közös szervezésének létrehozásáról szóló 1234/2007/EK rendeletnek a baromfihúsra vonatkozó egyes forgalmazási előírások tekintetében történő módosításáról szóló, 2009. október 19-i 1047/2009/EK tanácsi rendelet (HL 2009. L 290., 1. o.) kiterjesztette a baromfihúsra vonatkozó forgalmazási előírások hatályát az „előkészített baromfihúsra” és a „baromfihús-készítményre”.

40 — Lásd többek között: Agrargenossenschaft Neuzelle ítélet (C-545/11, EU:C:2013:169, 43. pont); AJD Tuna ítélet (C-221/09, EU:C:2011:153, 80. pont).

74. Ezzel együtt, az e téren való eltérő bánásmódnak – ahhoz, hogy ne jelentsen hátrányos megkülönböztetést – olyan *objektív okokkal* kell igazolhatónak lennie, amelyek nem *nyilvánvalóan alkalmatlanok* erre.[41] Különösen a szóban forgó intézkedést jóváhagyó intézmény feladata ezen objektív körülmények fennálltának bizonyítása, valamint az e körülmények fennálltának bírósági vizsgálatához szükséges megfelelő információk Bíróság előtti bemutatása.[42]

75. A Bizottságnak a tárgyaláson többször is feltett kérdések ellenére kétségtelenül fennmarad egy kézzelfogható kétértelműség azon objektív okokkal kapcsolatban, amelyek a címkézési kötelezettségnek kizárólag a friss baromfihúsra korlátozott, egyéb baromfihús-készítményekre nem vonatkozó bevezetését igazolhatnák. A Bizottság két lehetséges objektív okra hivatkozott: egyrészt magára a fogyasztóvédelemre, másrészt pedig a gazdák jövedelmének növelésére vonatkozó célkitűzést előmozdító, fokozott fogyasztóvédelemre mint közvetett célra.

76. Ezeket az érveket a szóban forgó egyenlőtlen bánásmód érvényes igazolásaként nehezen tudom elfogadni.

77. Bár a címkézési kötelezettség *önmagában* alkalmasnak tekinthető a fogyasztók emelt szintű tájékoztatásának elérésére, semmiféle olyan objektív okra nem hivatkoztak, amely megmagyarázná, hogy ez a kötelezettség miért csak a friss baromfihúsra vonatkozik, a szóban forgó rendelet hatálya alá tartozó más baromfihús-készítményekre azonban nem.

78. Főszabály szerint a friss termékek esetében a romlandó jelleg elméletileg indokolhat bizonyos, az előrecsomagolt húskészítményekre ragasztott címkén feltüntetendő információkkal kapcsolatos eltéréseket.[43] Az *ár* feltüntetésére vonatkozó, eltérő címkézési követelmények igazolása érdekében azonban semmiféle egyedi jellemzőre nem hivatkoztak.[44] Éppen ellenkezőleg: a tárgyaláson a felperes és Szászország megerősítette, hogy a friss baromfihús tartósítására, szállítására, vágására, darabolására, értékesítésére és méretére vonatkozó, állítólagosan egyedi jellemzők egyáltalán nem befolyásolják a szabványsúlyú csomagolt termékek előállítását. Mindenesetre ezek a sajátos jellemzők, ha egyáltalán léteznek, nemcsak a friss baromfihúsra vonatkoznak, hanem a címkézési kötelezettség hatálya alá nem tartozó más baromfihús-készítményekre is.

79. Továbbá a Bizottság kifejtette, hogy a 98/6 irányelv 3. cikkének (1) bekezdése csökkenti a baromfihúsra és egyéb húsokra vonatkozó jogi szabályozás közötti különbségeket, mivel ez a rendelkezés különösen a nem szabványsúlyú termékek tekintetében előírja az árnak az előrecsomagolt terméken való feltüntetésének kötelezettségét. A Bizottság azt állítja, hogy egy ilyen általános szabályozás léte nem jelenti azt, hogy a baromfihús ágazatban a védelem szintjét csökkenteni kellene. Ezt az érvelést követve Szászország is azt állítja, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma elvének alkalmazása nem vezethet a védelem legalacsonyabb szintjéhez, és analógia útján a Bíróságnak az állat- és közegészségügy területére vonatkozó ítélkezési gyakorlatára hivatkozik.[45]

80. Véleményem szerint ezek az érvek sem igazolják érvényesen az eltérő bánásmódot.

81. Először is nem releváns a Bizottság azon érve, hogy az eltérő bánásmódot a 98/6 irányelv 3. cikkének (1) bekezdésében meghatározott általános kötelezettség „enyhíti”. Egyrészt semmiképpen nem igazolja a „fennmaradó” eltérő bánásmódot, és biztosan nem igazolja az eltérő bánásmódot önmagát.

41 — Például: Arcelor Atlantique et Lorraine és társai ítélet (C-127/07, EU:C:2008:728, 58. pont); Agrargenossenschaft Neuzelle ítélet (C-545/11, EU:C:2013:169, 44. és azt követő pontok).

42 — Lásd ezzel kapcsolatban például: Schaible-ítélet (C-101/12, EU:C:2013:661, 78. pont); Arcelor Atlantique et Lorraine és társai ítélet (C-127/07, EU:C:2008:728, 48. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

43 — Például ahogyan a fenti 5. lábjegyzetben hivatkozott 1169/2011/EU rendelet rendelkezik.

44 — Éppen ezért a jelen ügy eltér például az alábbi ítéletek alapjául szolgáló helyzetektől: Niemann-ítélet (C-14/01, EU:C:2003:128, 51. és azt követő pontok); Association Kokopelli ítélet (C-59/11, EU:C:2012:447, 73. pont).

45 — ABNA és társai ítélet (C-453/03, C-11/04, C-12/04 és C-194/04, EU:C:2005:741, 65. pont).

82. Másodszor a jelen ügyet meg kell különböztetni a Szászország által hivatkozott ABNA és társai ügytől. A Bíróság az ABNA és társai ügyben valamely, a 2002/2 irányelvben foglalt követelménynek a hátrányos megkülönböztetés tilalma elvével való összeegyeztethetőségét vizsgálta [46], mégpedig azt, hogy a takarmányok gyártóira olyan tájékoztatási szabályozás vonatkozott, amely az emberi fogyasztásra szánt élelmiszerekre nem volt kötelező. Ebben az összefüggésben a Bíróság megállapította, hogy az, hogy azonos mértékben korlátozó intézkedések más, még nem szabályozott területeken is indokoltak lehetnek, nem elegendő ok annak megállapítására, hogy a szóban forgó intézkedések a hátrányosan megkülönböztető jellegük miatt nem voltak jogszerűek. A Bíróság megállapította, hogy „[j]ogszerűtlenség hiányában ezen intézkedések a közegészség védelmének szintjét a legkisebb védelmet biztosító meglévő szabályozás szintjéhez igazítanák.” [47]

83. A jelen ügy alapjául szolgáló helyzet egyértelműen különbözik az ABNA és társai ügy alapjául szolgáló helyzettől. Egyrészt ez utóbbi ügy nem a közös agrárpolitika terén való közös piacszervezés hatálya alá tartozó termékek eltérő bánásmódjára vonatkozott. A 2002/2 irányelv sokkal inkább az EK-Szerződés 152. cikke (4) bekezdésének b) pontján (jelenleg az EUMSZ 168. cikk (4) bekezdésének b) pontja) alapult – az emberi egészségvédelem magas szintjét biztosító intézkedések elfogadásával kapcsolatos jogalapon. Az ABNA és társai üggyel ellentétben a jelen ügyben szóban forgó címkézési kötelezettség az azonos ágazathoz, mégpedig az 1234/2007 rendeletben és az 543/2008 végrehajtási rendeletben meghatározott baromfihús-ágazathoz tartozó mezőgazdasági termékek vonatkozásában alkalmaz eltérő bánásmódot. Másrészt, amint a főtanácsnok az ABNA és társai ügyben kiemelte, a takarmányra vonatkozó szigorúbb szabályok objektív igazolását nyújthatja a takarmányágazat és a szivacsos agyvelőbántalom, valamint a dioxinválság közötti szoros kapcsolat, amelyhez a 2002/2 irányelv elfogadása is köthető. [48]

84. A Bizottság által előadott lehetséges igazolás második része a fogyasztóvédelem célkitűzésével kapcsolatos; most azonban nem mint cél, hanem mint közvetítő érték jelenik meg a gazdák jövedelmének növelésére irányuló végső cél érdekében. Ez az érv a következőképpen fejthető ki: a fogyasztók további tájékoztatása révén a csomagolt terméken feltüntetett árjelzés fokozza a fogyasztóknak a termékbe vetett bizalmát. A fokozott fogyasztói bizalom az értékesítés növekedéséhez vezet, ezáltal adott esetben növeli a gazdák jövedelmét.

85. Ez az érvelés számomra nem meggyőző. Józan ésszel gondolkodva feltehető, hogy a felperes és a többi kiskereskedő is érdekelt abban, hogy szorgalmazza az értékesítést. Amint azonban a felperes igen terjedelmesen kifejti, a címkézési kötelezettségből eredő további kiadások minden bizonnyal súlyosabb terhet rónak a kiskereskedőkre a friss baromfihús árának módosításakor vagy promóciós tevékenység végzésekor, és ezáltal eltántorítanak az adott termék értékesítésétől. Éppen ezért nehezen képzelhető el, hogy egy további címkézési kötelezettség hogyan járulhatna hozzá ebben a tekintetben a fokozott értékesítéshez.

86. Mindazonáltal a társadalmi valóságra és a fogyasztói szemléletre vonatkozó feltételezéseket félretéve, a Bizottság továbbra sem nyújtott olyan objektív igazolást, amely megmagyarázná, hogy – még ha el is fogadjuk azt a feltételezést, hogy a címkézési kötelezettség hozzájárul a gazdák jövedelmének növeléséhez – ez az intézkedés miért csak a friss baromfihúsra kellene korlátozódnia, és miért nem alkalmazandó más baromfihús-készítményekre.

87. Véleményem szerint tehát sem a Bizottság által előadott első, sem pedig a második ok nem igazolhatja objektív módon a baromfihús ágazatban fennálló, eltérő címkézési követelményeket.

46 — Az összetett takarmány forgalmazásáról szóló 79/373/EGK tanácsi irányelv módosításáról és a 91/357/EGK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2002. január 28-i 2002/2/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2002. L 63., 23. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 35. kötet, 245. o.).

47 — ABNA és társai ítélet (C-453/03, C-11/04, C-12/04 és C-194/04, EU:C:2005:741, 65. pont).

48 — Tizzano főtanácsnok ABNA és társai ügyre vonatkozó indítványa (C-453/03, EU:C:2005:202, 138. pont).

88. Végül, a Bizottság hivatkozik a Bíróság azon ítélkezési gyakorlatára, amely kimondja, hogy az uniós intézkedések jogszerűségét az intézkedés meghozatalának időpontjában fennálló ténybeli és jogi elemek függvényében kell elbírálni.[49] A tárgyaláson a Bizottság úgy nyilatkozott, hogy amennyiben pillanatnyilag kellene hasonló szabályokat elfogadnia, azok talán másképp néznének ki. A Bizottság mérlegelési jogkörének egy része tehát állítólag egy történelmi dimenziót is magában foglal: a Bizottságnak lehetőséget kell biztosítani arra, hogy a változtatásokat fokozatosan vezesse be. Ilyen összefüggésben nem a Bíróság feladata kellene hogy legyen, hogy közbelépjen, és az ilyen rendelkezéseket megsemmisítse.

89. Erre az érvre egy kettős válasz adható: egy konkrét, az adott ügyre vonatkozó válasz, és egy szélesebb, átfogó válasz. A jelen ügy konkrét szintjén elegendő azt kiemelni, hogy az eredetileg az 1906/90 rendelet 5. cikke (3) bekezdésének b) pontjában elrendelt címkézési kötelezettséget[50] a szóban forgó, 2008-ban elfogadott végrehajtási rendelet átvette. Tehát bizonyos értelemben úgy lehet tekinteni, hogy a jogalkotó 2008-ban is ugyanazt a szabályozási döntést hozta meg. A Bíróságnak nem állnak rendelkezésére az annak megállapítását lehetővé tevő tényezők, hogy az ebben az időszakban fennálló műszaki vagy más objektív okok igazolhatják-e a jelen ügyben szóban forgó eltérő bánásmódot.

90. Általánosabb szinten az uniós intézményeket bizonyos területeken megillető széles mérlegelési jogkör véleményem szerint nem tekinthető egy időben korlátlan „biankó csekknek”, amely alapján a piacszervezésre vonatkozó korábbi szabályozási döntéseket állandónak, és a jelentősen megváltozott piaci és társadalmi háttér melletti folyamatos alkalmazás elegendő igazolásának kellene tekinteni. Metaforával élve, a jogalkotónak, úgy, mint egy erdésznek, rendszeresen kell gondoznia a jogalkotási erdőállományt. Nemcsak új fákat kell ültetnie, hanem rendszeres időközönként ritkítania is kell az erdőt, és ki kell vágnia az elhalt fákat. Amennyiben ezt nem teszi meg, nem csodálkozhat azon, ha valaki más kötelességének érzi, hogy beavatkozzon.

91. Mindezen okokból, a Bizottságot megillető széles mérlegelési jogkör elismerése mellett, és csekélyebb mértékű felülvizsgálatot alkalmazva, azt a következtetést kell levonnom, hogy a Bizottság semmiféle olyan objektív kritériumra nem hivatkozott, amely igazolhatná a különböző baromfihús-készítményekre vonatkozó címkézési követelmények közötti eltérő bánásmódot.

92. A fentiek alapján javasolom, hogy a Bíróság a következő választ adja az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésre: az 543/2008/EK bizottsági rendelet 5. cikke (4) bekezdésének b) pontja érvénytelen annyiban, amennyiben az EUMSZ 40. cikk (2) bekezdését sértő módon hátrányos megkülönböztetést alkalmaz a baromfihús különböző fajtáival szemben.

IV – **Végkövetkeztetések**

93. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javasolom, hogy a Bíróság a Sächsisches Oberverwaltungsgericht (szászországi legfelsőbb közigazgatási bíróság) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következőképpen válaszoljon:

„(1) Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés vizsgálata nem derített fényt olyan tényezőre, amely a Charta 16. cikke fényében a baromfira vonatkozó egyes forgalmazási előírások tekintetében az 1234/2007/EK tanácsi rendelet végrehajtási szabályainak meghatározásáról szóló, 2008. június 16-i 543/2008/EK bizottsági rendelet 5. cikke (4) bekezdése b) pontjának érvényességét kétségessé tenné.

49 — Lásd például: Agrana Zucker ítélet (C-309/10, EU:C:2011:531, 45. pont, valamint a hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

50 — Meg kell jegyezni, hogy a baromfihúsra vonatkozó egyes forgalmazási előírásokról szóló (EGK) tanácsi rendeletre vonatkozó bizottsági javaslat (1989. november 23-i COM(89)580 végleges) a címkézési kötelezettséget az 5. cikk (3) bekezdésében általánosan az „előrecsomagolt baromfihús” vonatkozásában rendeli el. A friss baromfihús címkézésére vonatkozó egyetlen sajátos kötelezettség a minőségmegőrzés időtartamának lejárati dátumát illette.

(2) Az 543/2008/EK bizottsági rendelet 5. cikke (4) bekezdésének b) pontja érvénytelen annyiban, amennyiben az EUMSZ 40. cikk (2) bekezdését sértő módon hátrányos megkülönböztetést alkalmaz a baromfihús különböző fajtáival szemben.”