JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2015. december 23.[1]

C-358/14. sz. ügy

Lengyel Köztársaság
kontra
Európai Parlament
és

az Európai Unió Tanácsa

„Megsemmisítés iránti kereset — Jogszabályok közelítése — 2014/40/EU irányelv — A dohánytermékek és kapcsolódó termékek gyártása, kiszerelése és értékesítése — Mentolos cigaretták — Az EUMSZ 114. cikk jogalapként történő megjelölése — Az arányosság elve — A szubszidiaritás elve”

I – **Bevezetés**

1. Megtilthatta-e az uniós jogalkotó a mentolos cigaretták értékesítését az európai belső piacon 2020. május 20-i hatállyal? Lényegében ez az érzelmekkel fölöttébb átitatott kérdés[2] képezi a Lengyel Köztársaság által a jelen ügyben a 2014/40/EU irányelvvel[3] szemben benyújtott megsemmisítés iránti keresettel a Bíróság elé terjesztett jogi problémát. E kereset a dohánytermékek és kapcsolódó termékek európai belső piaci gyártására, kiszerelésére és értékesítésére vonatkozó, az Unió szintjén elfogadott különböző szabályozások kapcsán az évek során fellobbant jogviták sorába illeszkedik.[4]

2. A korábbi eljárásoktól eltérően a jelen ügyben alapvetően nem vonják kétségbe az EUMSZ 114. cikk (egykor EK 95. cikk, illetve az EGK-Szerződés 100a. cikke) arra való alkalmasságát, hogy az új irányelv jogalapjaként szolgáljon, hanem azzal csak néhány részszempontból foglalkoznak. A jogalkotási hatáskör a jelen ügyben ennélfogva már nem játszik annyira központi szerepet, mint korábban. Jelenleg sokkal inkább annak kérdése áll az érdeklődés homlokterében, hogy összeegyeztethető-e az arányosság elvével a mentolos cigaretták uniós szintű tilalma. Emellett azokról a követelményekről van még szó, amelyek a jelen ügyben vitatotthoz hasonló szabályozás tekintetében a szubszidiaritás elvéből következnek.

1 — Eredeti nyelv: német.

2 — A média például arról tudósított, hogy az azóta elhunyt volt német szövetségi kancellár, Helmut Schmidt még idejében gondoskodott mentolos cigarettáról annak várható betiltása miatt: „Drohendes EU-Verbot: Helmut Schmidt hortet angeblich 200 Stangen Mentholzigaretten” („Küszöbön álló uniós tilalom: Helmut Schmidt állítólag 200 karton mentolos cigarettát halmoz fel”) (*Spiegel Online* – Politik – 2013. július 9.).

3 — A tagállamoknak a dohánytermékek és kapcsolódó termékek gyártására, kiszerelésére és értékesítésére vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közelítéséről és a 2001/37/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. április 3-i 2014/40/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 127., 1. o.; helyesbítés: HL 2015. L 150., 24. o.); a továbbiakban: irányelv.

4 — Lásd ezzel kapcsolatban különösen: Németország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-376/98, EU:C:2000:544); British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741); Arnold André ítélet (C-434/02, EU:C:2004:800); Swedish Match ítélet (C-210/03, EU:C:2004:802); Németország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-380/03, EU:C:2006:772); Bizottság kontra Dánia ítélet (C-468/14, EU:C:2015:504).

3. E minden valószínűség szerint konkrétan Lengyelországban jelentős gazdasági érdekekkel terhes és ezen túlmenően az uniós polgárok millióinak életére nap mint nap hatással lévő jogkérdések hátterében végeredményben egy igencsak alapvető probléma húzódik meg: mekkora mozgástérrel rendelkezik az uniós jogalkotó annak biztosításához, hogy a termékek Unió-szerte egységes feltételek mellett legyenek forgalomba hozhatók, anélkül hogy ennek körében figyelmen kívül maradna az emberi egészségvédelem magas szintjének az elsődleges jogban kiemelt helyen rögzített alapvető célja (EUMSZ 9. cikk, az EUMSZ 114. cikk (3) bekezdése, az EUMSZ 168. cikk (1) bekezdése és az Európai Unió Alapjogi Chartája 35. cikkének második mondata)?

4. Lengyelország jelen megsemmisítés iránti keresete mellett jelenleg két előzetes döntéshozatali eljárás is folyamatban van, amelyekben egy brit bíróság a 2014/40 irányelv érvényességéről kérdezi a Bíróságot. Az egyik eljárás[5] tárgyát kizárólag az elektronikus cigarettára vonatkozó, az irányelv 20. cikkében szereplő új szabályozás képezi; az az arányosság és a szubszidiaritás elvével, valamint az uniós alapvető jogokkal kapcsolatos jogkérdéseket vet fel. A másik eljárás[6] tárgyát az irányelv több rendelkezése és ennek körében különösen az EUMSZ 114. cikk jogalapként történő megjelölése, a szubszidiaritás elve, az arányosság és a jogbiztonság elve, az uniós alapvető jogokkal kapcsolatos kérdések, valamint az EUMSZ 290. cikkel és az EUMSZ 291. cikkel kapcsolatban a jogalkotási és végrehajtási hatáskörök Bizottságra ruházása tekintetében felmerülő problémák képezik. E két ügyben is szintén ma ismertetem indítványomat.

II – **A 2014/40/EU irányelv vitatott rendelkezései**

5. Az irányelv 2. cikkének 25. pontjában szereplő fogalommeghatározás szerint az irányelv alkalmazásában „jellegzetes ízesítés”:

„a dohánytól eltérő, adalékanyag vagy adalékanyagok kombinációjának használatából adódó, egyértelműen észlelhető – többek között gyümölcs-, fűszer-, gyógynövény-, alkohol-, cukorka-, mentol- vagy vanília- – illat vagy íz, amely a dohánytermék fogyasztása előtt vagy során érzékelhető”.

6. Az irányelv „A prioritási listán szereplő adalékanyagok és fokozott jelentéstételi kötelezettségek” címet viselő 6. cikke értelmében a Bizottság által meghatározott és aktualizált prioritási listán szereplő, cigarettában és cigarettadohányban megtalálható bizonyos adalékanyagokra fokozott jelentéstételi kötelezettség vonatkozik. Az irányelv 6. cikkének (2) bekezdése ezzel összefüggésben a következőképpen rendelkezik:

„(2) A prioritási listán szereplő minden egyes adalékanyag esetében a tagállamok előírják [a] prioritási listán szereplő adalékanyagokat tartalmazó cigaretta és cigarettadohány gyártói és importőrei számára, hogy végezzenek átfogó tanulmányokat, amelyekben minden egyes érintett adalékanyag vonatkozásában meg kell vizsgálni, hogy az adalékanyag:

[…]

b) eredményez-e jellegzetes ízt;

[…]”

7. Az irányelv 7. cikke „[a]z összetevőkre vonatkozó szabályozás[sal]” kapcsolatos előírásokat tartalmaz, és vonatkozó része a következőképpen szól:

„(1) A tagállamok megtiltják a jellegzetes ízesítésű dohánytermékek forgalomba hozatalát.

5 — Pillbox 38 ügy (C-477/14).

6 — Philip Morris Brands és társai ügy (C-547/14).

A tagállamok nem tilthatják meg a dohánytermékek előállításához nélkülözhetetlen adalékanyagok […] használatát […]

[…]

(2) A Bizottság végrehajtási aktusok útján valamely tagállam kérelmére meghatározza vagy saját kezdeményezésére meghatározhatja, hogy egy dohánytermék az (1) bekezdés hatálya alá tartozik-e. E végrehajtási aktusokat a 25. cikk (2) bekezdésében említett vizsgálóbizottsági eljárással kell elfogadni.

(3) A Bizottság végrehajtási aktusok útján egységes szabályokat fogad el az annak meghatározására szolgáló eljárásokra vonatkozóan, hogy egy dohánytermék az (1) bekezdés hatálya alá tartozik-e. E végrehajtási aktusokat a 25. cikk (2) bekezdésében említett vizsgálóbizottsági eljárással kell elfogadni.

(4) Uniós szintű független tanácsadó testületet kell létrehozni. A tagállamok és a Bizottság az e cikk (1) és (2) bekezdése szerinti intézkedések meghozatala előtt konzultálhatnak a testülettel. A Bizottság végrehajtási aktusok útján eljárásokat fogad el a testület létrehozására és működésére vonatkozóan.

E végrehajtási aktusokat a 25. cikk (2) bekezdésében említett vizsgálóbizottsági eljárással kell elfogadni.

(5) Arra az esetre, ha bizonyos adalékanyagoknak vagy azok kombinációjának szintje vagy koncentrációja e cikk (1) bekezdése szerint tilalmakat eredményez legalább három tagállamban, a Bizottság felhatalmazást kap arra, hogy a 27. cikk szerint felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat fogadjon el a jellegzetes ízt eredményező adalékanyagok vagy adalékanyagok kombinációja megengedett legmagasabb szintjének megállapítására.

[…]

(7) A tagállamok megtiltják az alkotóelemeikben – például a szűrőben, a papírban, a csomagolásban, a kapszulában, illetve az érintett dohánytermék illatát vagy az ízét vagy füstintenzitásának megváltoztatását lehetővé tevő minden technikai megoldásban – ízesítést tartalmazó dohánytermékek forgalomba hozatalát. [helyesen: A tagállamok megtiltják az alkotóelemeikben – például a szűrőben, a papírban, a csomagolásban, a kapszulában – ízesítést, illetve az érintett dohánytermék illatának, ízének vagy füstintenzitásának megváltoztatását lehetővé tevő egyéb technikai megoldást tartalmazó dohánytermékek forgalomba hozatalát.] […]

[…]

(12) A cigarettától és a cigarettadohánytól eltérő dohánytermékek mentesülnek az (1) és a (7) bekezdésben foglalt tilalmak alól. A Bizottság a 27. cikkel összhangban felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat fogad el e mentesség meghatározott termékkategória tekintetében történő visszavonására, amennyiben a Bizottság jelentése megállapítja, hogy a körülményekben jelentős változást történt.

(13) A tagállamok és a Bizottság a dohánytermékek gyártóinak és importőreinek arányos díjakat számíthatnak fel annak megvizsgálásáért, hogy az adott dohánytermék tartalmaz-e jellegzetes ízesítést, hogy felhasználtak-e tiltott adalékanyagokat vagy ízesítést […]

(14) Az olyan jellegzetes ízesítésű dohánytermékek esetében, amelyeknek uniós szintű értékesítési volumene valamely termékkategóriában 3%-os vagy azt meghaladó, e cikk rendelkezései 2020. május 20-i hatállyal alkalmazandók.

[…]”

8. Az irányelv 13. cikke többek között a következő rendelkezést tartalmazza a „[t]ermékismertetés[sel]” kapcsolatban:

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

[…]

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

[…]”

III – **Az eljárás és a felek kérelmei**

9. 2014. július 22-i beadványával Lengyelország az EUMSZ 263. cikk alapján benyújtotta a jelen megsemmisítés iránti keresetet az Európai Parlamenttel és az Európai Unió Tanácsával szemben.

10. Megengedték Romániának, hogy a felperes kérelmeinek támogatása végett, Írországnak, a Francia Köztársaságnak, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának, valamint az Európai Bizottságnak pedig, hogy az alperesek kérelmeinek támogatása végett beavatkozzon.

11. Lengyelország azt kéri, hogy a Bíróság

– nyilvánítsa semmisnek a 2014/40/EU irányelv 2. cikkének 25. pontját, 6. cikke (2) bekezdésének b) pontját, 7. cikkének (1)–(5) bekezdését, (7) bekezdésének első mondatát és (12)–(14) bekezdését, valamint 13. cikke (1) bekezdésének c) pontját;

– a Parlamentet és a Tanácsot kötelezze a költségek viselésére.

12. Románia azt kéri, hogy a Bíróság nyilvánítsa semmisnek a 2014/40 irányelv 7. cikkének (1)–(5) bekezdését, (7) bekezdésének első mondatát és (12)–(14) bekezdését.

13. A Parlament és a Tanács azt kéri, hogy a Bíróság

– utasítsa el a keresetet; és

– Lengyelországot kötelezze a költségek viselésére.

14. A Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság

– utasítsa el a keresetet mint megalapozatlant; és

– a felperest kötelezze a költségek viselésére.

15. Írország, Franciaország és az Egyesült Királyság azt kérik, hogy a Bíróság utasítsa el a keresetet. Írország ezenkívül azt kéri, hogy a Bíróság Lengyelországot kötelezze az eljárás költségeinek viselésére.

16. Arra az esetre, ha a Bíróság helyt ad Lengyelország keresetének, a Parlament, a Tanács és Franciaország ezen túlmenően másodlagosan azt kérik, hogy a Bíróság tartsa fenn a 2014/40 irányelv alkalmasint semmisnek nyilvánított rendelkezéseinek joghatásait egy új irányelv ésszerű határidőn belül történő hatálybalépéséig.

17. A Bíróság Lengyelország keresetét írásbeli szakasz keretében vizsgálta, és 2015. szeptember 30-án tárgyalást tartott.

IV – **Értékelés**

A – *A kereset elfogadhatósága*

18. Mielőtt érdemben kezdenék foglalkozni a Lengyelország által emelt kifogásokkal, indokolt röviden megvizsgálni a jelen megsemmisítés iránti kereset elfogadhatóságát. Először is kérdéses, hogy megtámadhatók-e külön a jellegzetes ízesítésekre vonatkozó rendelkezések. Másodszor meg kell vizsgálni, hogy megfelelően alá vannak-e támasztva az irányelv vitatott rendelkezéseinek némelyikére vonatkozó felperesi érvek. Harmadszor pedig a Tanács azon kifogásával kell foglalkozni, hogy a Lengyelország által a beadványok benyújtásának második körében – pontosabban: Lengyelország válaszbeadványában – az egyenlő bánásmód elvével kapcsolatban kifejtettek elkésettsége miatt elfogadhatatlan új jogalapot képeznek.

1. A megsemmisítés iránti keresetnek az irányelv egyes cikkeire történő korlátozásáról

19. Lengyelország – Románia támogatásával – nem a 2014/40 irányelv egészének megsemmisítését kéri, hanem csak ezen irányelv egyes rendelkezéseit támadja, mégpedig mindazokat, amelyek tárgyát a jellegzetes ízesítések vagy egyszerűen csak az ízesítések képezik.

20. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint valamely uniós jogi aktus részleges megsemmisítése csak abban az esetben lehetséges, ha a megsemmisíteni kért elemek elválaszthatók az aktus többi részétől (az úgynevezett elválaszthatóság követelménye).[7] Hiányzik az elválaszthatóság, ha a megtámadott jogi aktus részleges megsemmisítése folytán a jogi aktus lényeges tartalma megváltozna.[8]

21. A 2014/40 irányelv jelen ügyben megtámadott rendelkezései a jellegzetes ízesítésű dohánytermékekre vonatkozó különös előírásokat tartalmaznak, amelyek az irányelv egyéb rendelkezései mellett, azoktól függetlenül léteznek. Bíróságunk előtt nem vált ismertté bizonyíték arra nézve, hogy az irányelv jellegzetes ízesítésekre vonatkozó és egyéb rendelkezéseinek osztaniuk kellene egymás sorsát. Még ha a Bíróság a jelen eljárásban érvénytelennek nyilvánítana is az ízesítésekre vonatkozó egyes rendelkezéseket, az irányelv többi rendelkezésének akkor is fennmaradna a létjogosultsága, és nem változna meg alkalmazási körük.

22. E körülmények között abból kell kiindulni, hogy a jellegzetes ízesítésekre vonatkozó rendelkezések a 2014/40 irányelv elválasztható részét képezik, és esetleges megsemmisítésük nem változtatná meg ezen irányelv lényeges tartalmát.

23. Ugyanezen indokok miatt – Lengyelország tárgyaláson előadott észrevételével ellentétben – tisztán elméletileg semmi sem szól a 2014/40 irányelv jellegzetes ízesítésekre vonatkozó rendelkezéseinek csak részleges, mégpedig annyiban történő semmisnek nyilvánítása ellen, amennyiben e rendelkezések tiltják a mentolos cigarettákat.

7 — Jamet kontra Bizottság ítélet (37/71, EU:C:1972:57, 11. pont); Bizottság kontra Verhuizingen Coppens ítélet (C-441/11 P, EU:C:2012:778, 38. pont); Bizottság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-427/12, EU:C:2014:170, 16. pont); Bizottság kontra Tanács ítélet (C-425/13, EU:C:2015:483, 94. pont).

8 — Franciaország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-244/03, EU:C:2005:299, 13. pont); Bizottság kontra Verhuizingen Coppens ítélet (C-441/11 P, EU:C:2012:778, 38. pont); Bizottság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-427/12, EU:C:2014:170, 16. pont); Bizottság kontra Tanács ítélet (C-425/13, EU:C:2015:483, 94. pont); ugyanebben az értelemben már a Franciaország és társai kontra Bizottság ítélet (C-68/94 és C-30/95, EU:C:1998:148, 257–259. pont).

2. A felperesi érvek megfelelő alátámasztottságának kérdéséről

24. Szembeötlő, hogy Lengyelország az irányelv egész sornyi rendelkezésének megsemmisítését kéri ugyan, néhánnyal, mégpedig a 6. cikk (2) bekezdésének b) pontjával, a 7. cikk (12) és (14) bekezdésével, valamint a 13. cikk (1) bekezdésének c) pontjával kapcsolatban azonban nem fejti ki részletes álláspontját.

25. Emlékeztetni kell arra, hogy a felperesnek megfelelően alá kell támasztania a keresetlevelében szereplő érvelést. A Bíróság eljárási szabályzata 120. cikkének c) pontjából és az azzal kapcsolatos ítélkezési gyakorlatból következik, hogy a keresetlevélnek meg kell jelölnie a jogvita tárgyát, a jogalapokat és a felhozott érveket, valamint tartalmaznia kell e jogalapok rövid ismertetését. E megjelölésnek, illetve ismertetésnek kellően egyértelműnek és pontosnak kell lennie ahhoz, hogy az alperes elő tudja készíteni védekezését, valamint a Bíróság gyakorolhassa felülvizsgálati jogkörét. Mindebből következik, hogy a kereset alapjául szolgáló alapvető ténybeli és jogi elemeknek magából a keresetlevél szövegéből kell egységes és érthető módon következniük, és a keresetlevélben a kérelmeket egyértelműen kell megfogalmazni, nehogy a Bíróság a határozatában túlterjeszkedjen a kereseti kérelmen, vagy ne határozzon valamely kifogás tekintetében. [9]

26. A jelen esetben a keresetlevél nem taglalja, hogy Lengyelország miért kéri éppen az irányelv 6. cikke (2) bekezdése b) pontjának, 7. cikke (12) és (14) bekezdésének, valamint 13. cikke (1) bekezdése c) pontjának megsemmisítését. A Lengyelország által indított megsemmisítés iránti kereset általános összefüggése sem szolgál felvilágosítással erről.

27. Ellenkezőleg: Lengyelország kereseti kérelme a keresetlevélben hivatkozott jogalapok és Lengyelország Bíróság előtti szóbeli előadása szerint kizárólag a mentolos cigaretták uniós jogi tilalma ellen irányul. Az irányelv említett rendelkezései azonban egyáltalán nem tartalmaznak ilyen tilalmat.

28. Minden bizonnyal felhozható érvként, hogy a mentolos cigarettákra vonatkozó tilalom Bíróság általi esetleges eltörlésének szükségszerűen ki kell terjednie az irányelv azon rendelkezéseire is, amelyek elválaszthatatlanul kapcsolódnak ehhez a tilalomhoz. Az említett rendelkezések közül azonban legfeljebb az irányelv 13. cikke (1) bekezdésének c) pontjára igaz ez, amely megtiltja a cigarettás csomagolási egységeken az ízre, illatra és ízesítőanyagra való utalást: ha a mentolos cigaretták a jövőben is árusíthatók lesznek – ahogyan azt Lengyelország és Románia szeretné –, akkor megengedettnek kell lennie e cigaretták csomagolásán a mentol mint összetevő feltüntetésének. Hogyan választhatna különben a fogyasztó a mentolos és a nem ízesített cigaretták között?

29. Az irányelv többi említett rendelkezése azonban nem kapcsolódik olyan szorosan a mentolos cigaretták tilalmához, hogy osztaniuk kellene e tilalom sorsát. Az irányelv 6. cikke (2) bekezdésének b) pontja értelmében például a cigaretta és cigarettadohány gyártóit és importőreit bizonyos tanulmányok végzésére kell kötelezni; ez nem kapcsolódik közvetlenül a mentolos cigaretták tilalmához. Ugyanez vonatkozik az irányelv 7. cikkének (12) bekezdésére, amely a jellegzetes ízesítésű dohánytermékek forgalomba hozatalának tilalma alóli *mentességeket* szabályozza. Ami végül az irányelv 7. cikkének (14) bekezdését illeti, az szintén nem tiltja meg a mentolos cigarettákat, hanem csak 2020. május 20-ig elhalasztja bizonyos tilalmak – a mentoltilalmat is beleértve – kezdetét.

30. Lengyelország keresete tehát alátámasztottság hiányában elfogadhatatlan az irányelv 6. cikke (2) bekezdésének b) pontja, valamint 7. cikkének (12) és (14) bekezdése ellen irányuló részében.

9 — Állandó ítélkezési gyakorlat, lásd számos példa között: Bizottság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-411/06, EU:C:2009:518, 27. pont); Egyesült Királyság kontra Tanács ítélet (C-209/13, EU:C:2014:283, 30. pont); Parlament kontra Tanács ítélet (C-540/13, EU:C:2015:224, 9. pont).

3. Az egyenlő bánásmód elvére vonatkozó, állítólagosan új, elkésett jogalapról

31. A Tanács az eljárási szabályzat 127. cikkének (1) bekezdése alapján kifogásolja, hogy Lengyelország a beadványok benyújtásának második körében – pontosabban fogalmazva a válaszbeadványban – új, elkésett jogalapot hozott fel, amellyel az egyenlő bánásmód elvének megsértésére hivatkozik arra tekintettel, hogy az irányelv objektív különbségek fennállása ellenére ugyanúgy kezeli a mentolos cigarettát, mint más ízesített dohánytermékeket.

32. A Tanács e kifogása nyilvánvalóan az eljárás írásbeli szakaszában előadott felperesi érvelés téves értelmezésén alapul. Lengyelország valóban több helyen kiemeli ugyan írásbeli beadványában a mentolos cigaretta és az egyéb ízesített dohánytermékek közötti állítólagos különbségeket. Ezen előadás esetében azonban – mint az a tárgyaláson is egyértelműen kiderült – *nem* külön jogalapról, hanem sokkal inkább a felperes által hivatkozott három voltaképpeni jogalap alátámasztására előadott érvekről van szó. Már a keresetlevél is tartalmazott ilyen jellegű érveket. Amint az ezen túlmenően a válaszbeadványból egyértelműen kiderül, a beadványok benyújtásának második körében Lengyelország ezen érvelés részletesebb változatával csak a Parlament és a Tanács egyik konkrét érvére válaszol, és a jogvita keresettel meghatározott tárgyát igyekszik pontosítani. Ez az eljárásmód minden további nélkül elfogadható.

33. Következésképpen ezt a Tanács által előterjesztett kifogást el kell utasítani.

4. Közbenső következtetés

34. Lengyelország keresete alátámasztottság hiányában elfogadhatatlan az irányelv 6. cikke (2) bekezdésének b) pontját, valamint 7. cikkének (12) és (14) bekezdését támadó részében. A kereset egyébként elfogadható.

B – *A kereset megalapozottsága*

35. A Lengyel Köztársaság megsemmisítés iránti keresete a 2014/40 irányelv több olyan rendelkezése ellen irányul, amelyek mindegyike a jellegzetes ízesítések dohánytermékekben történő használatával függ össze. Lengyelország e keresetének célja a mentolos cigaretták európai belső piacon történő forgalomba hozatalára vonatkozó – az irányelv 7. cikkének (14) bekezdése értelmében 2020. május 20-i hatállyal alkalmazandó – tilalom eltörlése.[10]

36. Lengyelország e célból három jogalapra hivatkozik: először is úgy véli, hogy a mentolos cigaretták tilalma nem lehetett volna az EUMSZ 114. cikkre alapozható. Másodszor az arányosság elvének megsértését kifogásolja. Harmadszor pedig a szubszidiaritás elvének megsértésére hivatkozik.

1. Az EUMSZ 114. cikk jogalapként történő megjelöléséről (első jogalap)

37. Első jogalapjával Lengyelország arra hivatkozik, hogy az EUMSZ 114. cikk nem képezheti a mentolos cigaretták uniós szintű tilalmának jogalapját.

10 — A 2020. május 20-i határnap az irányelv 7. cikkének (14) bekezdéséből következik, mivel a mentolos cigaretták uniós szintű értékesítési volumene az eljárás résztvevőinek egybehangzó állításai szerint meghaladja a 3%-ot.

38. Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy az e rendelkezés alapján elfogadott jogalkotási aktusnak egyrészről a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére vonatkozó intézkedéseket kell tartalmaznia, másrészről a tárgyának a belső piac megteremtésének és működésének kell lennie.[11] Ezenkívül e belső piaci harmonizációs intézkedések tényleges céljának az EUMSZ 114. cikk értelmében a belső piac megteremtése és működése feltételei javításának kell lennie.[12]

39. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EUMSZ 114. cikk e célból lehetővé teszi az uniós jogalkotó számára bizonyos termékek forgalomba hozatalának az európai belső piac egészén történő megtiltását, amennyiben ez arra szolgál, hogy a termékek valamely csoportja előtt megszüntesse a kereskedelmi akadályokat, vagy akár csak ilyen kereskedelmi akadályok létrejöttének megelőzésére irányul.[13]

40. A jelen ügyben szóban forgó dohánytermékek példáján ez a következőképpen szemléltethető: bizonyos dohányfajták uniós jogi tilalma egységes kereskedelmi feltételek megteremtését szolgálja minden dohánytermék tekintetében az Európai Unió egészében. A jellegzetes ízesítésű dohánytermékek uniós szintű tilalma ezért bizonyos szempontból az irányelv feltételeinek megfelelő „rendes” dohánytermékeknek az európai belső piacon az egészség védelme magas szintjének egyidejű biztosítása mellett történő szabad forgalmazhatóságának ára.[14] Másként fogalmazva, a jövőben főszabály szerint forgalomba hozhatók ugyan dohánytermékek az Európai Unióban, de csak jellegzetes ízesítés nélkül.

41. Ennek megfelelően Lengyelország a jelen ügyben egyáltalán nem is tűnik kétségbe vonni, hogy az EUMSZ 114. cikk főszabály szerint megfelelő jogalap lehet a dohánytermékekkel kapcsolatos belső piaci harmonizációs intézkedésekhez, beleértve akár a dohánytermékek valamely nagyobb csoportjába tartozó egyes termékek forgalmazásának tilalmát is.

42. Konkrétan a mentolos cigaretta tekintetében azonban Lengyelország véleménye szerint az irányelv elfogadásakor sem a nemzeti törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések között nem állt fenn különbség (az első jogalap első része, erről lásd nyomban az a) pontot), sem az említett rendelkezések eltérő alakulása nem volt várható (az első jogalap második része, erről lásd a lenti b) pontot). Lengyelország ebből arra következtet, hogy a mentolos cigaretták vitatott tilalma nem lehetett volna az EUMSZ 114. cikkre alapozható.[15]

a) A fennálló kereskedelmi akadályok megszüntetéséről (az első jogalap első része)

43. Az első jogalap első része lényegében azon a kifogáson alapul, hogy az irányelv vitatott rendelkezései nem alkalmasak a fennálló kereskedelmi akadályok megszüntetésére, hanem éppen ellenkezőleg, új kereskedelmi akadályok létrehozásához vezetnek.

11 — Egyesült Királyság kontra Tanács és Parlament ítélet (C-270/12, EU:C:2014:18, 100. pont).

12 — British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 60. pont); Vodafone és társai ítélet (C-58/08, EU:C:2010:321, 32. pont); Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Bizottság ítélet (C-398/13 P, EU:C:2015:535, 26. pont).

13 — Arnold André ítélet (C-434/02, EU:C:2004:800, 34. és 35. pont) és Swedish Match ítélet (C-210/03, EU:C:2004:802, 33. és 34. pont). A legutóbb hozott Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Bizottság ítélet (C-398/13 P, EU:C:2015:535) alapját is olyan helyzet képezte, amelyben az EK 95. cikk (jelenleg EUMSZ 114. cikk) szolgált jogalapul bizonyos termékek forgalmazásának az európai belső piacon történő megtiltásához.

14 — Lásd az irányelv 24. cikkének (1) bekezdését is.

15 — Amennyiben Lengyelország ugyanezen érveket hangoztatja a második jogalap keretében is az arányosság elvének tekintetében, annyiban azokat a következőkben együtt kezelem, és nem fogok azokkal lentebb újból foglalkozni.

i) A nemzeti törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közötti különbségről

44. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az uniós jogalkotó különösen abban az esetben hivatkozhat az EUMSZ 114. cikkre, amikor a nemzeti szabályozások közötti eltérések gátolják az alapvető szabadságok érvényesülését, és ezáltal közvetlenül érintik a belső piac működését,[16] illetve a verseny érzékelhető torzulásához vezetnek.[17]

45. Lengyelország – Románia támogatásával – arra hivatkozik, hogy az irányelv elfogadásakor egyáltalán nem álltak fenn különbségek a *mentolos cigarettára vonatkozó* tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések között.

46. Ez az érv nem célravezető. Az ugyanis nyilvánvalóan azon a téves feltevésen alapul, hogy az uniós jogalkotó csak akkor fogadhatott volna el a mentol mint jellegzetes ízesítés dohánytermékekben történő használatára vonatkozó rendelkezéseket az EUMSZ 114. cikk alapján, ha kifejezetten a mentolos cigaretták tekintetében különbségek álltak volna fenn a tagállami szabályozások között.

47. Nem fogadható el az ilyen „szalámitaktika”, amely minden, egyetlen belső piaci harmonizációs intézkedéssel szabályozott piaci szegmenset, sőt talán egyes termék-alkotóelemeket is külön-külön vizsgál. Jelentőséggel sokkal inkább az bír, hogy az irányelv összességében az EUMSZ 114. cikkre alapozható-e.

– Nem volt indokolt a mentolos cigaretták külön kezelése

48. A mentolos cigaretták – Lengyelország és Románia elképzelésének megfelelő – külön kezelése legfeljebb akkor lenne elképzelhető, ha a mentolos cigaretták különleges helyzetben lennének az egyéb ízesített dohánytermékekhez képest.

49. Lengyelország a Bíróság előtti eljárásban bevallottan megpróbált a mentolos cigaretták pontosan ilyen különleges helyzetére hivatkozni. Ezen érvelés mindazonáltal nem meggyőző. A mentolos és az egyéb ízesített cigaretták sokkal inkább elegendő közös vonással rendelkeznek ahhoz, hogy az uniós jogalkotó egységes megközelítést alkalmazhasson az irányelvben.

50. Ez következik a két cigarettafajta valamennyi releváns körülményre tekintettel történő összehasonlításából. Ennek körében azt is figyelembe kell venni, hogy a két termék hasonlít egymáshoz objektív jellemzőikben,[18] és azt is, hogy hasonló helyzetben vannak a szóban forgó szabályozások céljainak fényében.[19]

51. Először a különböző cigarettafajták fizikai jellemzőit szemügyre véve, a mentolos és az egyéb ízesített cigaretták között nem állapíthatók meg jelentős különbségek. Fogyasztásuk módja szintén megegyezik: minden esetben dohányt égetnek, és füstöt pöfékelnek vagy lélegeznek be.[20]

16 — Németország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-380/03, EU:C:2006:772, 37. pont); Vodafone és társai ítélet (C-58/08, EU:C:2010:321, 32. pont); Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Bizottság ítélet (C-398/13 P, EU:C:2015:535, 26. pont).

17 — Németország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-376/98, EU:C:2000:544, 84. és 106. pont); Vodafone és társai ítélet (C-58/08, EU:C:2010:321, 32. pont); Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Bizottság ítélet (C-398/13 P, EU:C:2015:535, 26. pont).

18 — Rewe-Zentrale des Lebensmittel-Großhandels ítélet (45/75, EU:C:1976:22, 12. pont); John Walker ítélet (243/84, EU:C:1986:100, 11. pont); Arnold André ítélet (C-434/02, EU:C:2004:800, 69. pont); Swedish Match ítélet (C-210/03, EU:C:2004:802, 71. pont).

19 — Arcelor Atlantique et Lorraine és társai ítélet (C-127/07, EU:C:2008:728, 25. és 26. pont); Association belge des Consommateurs Test-Achats és társai ítélet (C-236/09, EU:C:2011:100, 29. pont); Ziegler kontra Bizottság ítélet (C-439/11 P, EU:C:2013:513, 167. pont); Feakins-ítélet (C-335/13, EU:C:2014:2343, 51. pont).

20 — A jelen ügy e tekintetben alapvetően eltér a Pillbox 38 ügytől (C-477/14; lásd: az említett ügyre vonatkozó mai indítványom, 47–49. pont), amelyben nem különböző típusú hagyományos dohánytermékeket kell összehasonlítani egymással, hanem a hagyományos dohánytermékek és az elektronikus cigaretták között kell összehasonlítást végezni, amely az említett ügyben jelentős különbségekre derít fényt.

52. Akkor sem fedezhetők fel jelentős különbségek, ha a 2014/40 irányelv azon átfogó célkitűzésére tekintettel hasonlítjuk össze egymással a mentolos cigarettákat és az egyéb ízesített cigarettákat, hogy biztosítsa a dohánytermékek forgalmazhatóságát az európai belső piacon az egészség védelme magas szintjének garantálása mellett.[21] Főszabály szerint ugyanis minden jellegzetes ízesítés – legyen szó akár a mentolról, akár más ízesítésekről – alkalmas lehet a dohányfüst rendszerint meglehetősen kesernyés, sőt akár maró ízének enyhítésére vagy elfedésére. Ez annak a komoly veszélyét idézi elő, hogy az ízesített cigaretták hozzájárulnak a nemdohányzók dohányzásra való rászokásához,[22] és megnehezíthetik a megrögzött dohányosok – legalábbis némelyikük – nikotinfüggőségének felszámolását.[23]

53. Lengyelország sikertelenül hivatkozik ezzel összefüggésben arra, hogy a mentolos cigaretta „hagyományos" termék, amely hosszú évek óta jelen van a piacon, és mind a fiatalok, mind a fiatal felnőttek számára kevésbé vonzó, mint más ízesített cigaretták.[24]

54. Egyrészt ugyanis objektíven nem indokolt az állítólag „hagyományos" és a piacon megtelepedett termékek tekintetében alacsonyabb egészségvédelmi követelményeket támasztani, mint az újszerű termékek esetében. Adott esetben igazolható lehet ugyan, hogy egyes termékeket a többinél szigorúbban kezelnek éppen az újszerűségük miatt, vagy különös szabályozást írnak elő rájuk vonatkozóan.[25] Ebből azonban nem vonható le az a következtetés, hogy a piacon már megtelepedett termékekre főszabály szerint enyhébb előírásoknak kell vonatkozniuk, mint az újszerű termékekre.

55. Lengyelország érvelése másrészt teljes mértékben figyelmen kívül hagyja, hogy az irányelvnek az egészség védelmének az európai belső piacon megvalósítandó magas szintjére irányuló célkitűzése semmiképpen sem merül ki a fiatalok és a fiatal felnőttek védelmében, még ha az irányelv súlypontja a személyek e csoportjára helyeződik is.[26] Mint ugyanis az imént említettem,[27] teljesen általánosan az emberi egészség védelmének magas szintje is az irányelv célját képezi (lásd például az irányelv 1. cikkét), ami mindenképpen magában foglalja a megrögzött dohányosok nikotinfüggősége felszámolásának elősegítését.

56. E körülmények között nem bír tehát döntő jelentőséggel, hogy a mentolos cigaretták vitatott tilalma pozitív hatást gyakorol-e konkrétan a fiatalok egészségére. Ugyanis még ha az esetek többségében nincs is így, a mentolos cigaretták tilalmának a fogyasztók más csoportjai körében akkor is hatása lehet,[28] és ily módon összességében hozzájárulhat az egészség védelme szintjének növeléséhez az európai belső piacon. Ez már önmagában igazolja a mentolos és egyéb ízesített cigaretták forgalomba hozatala irányelvben foglalt egységes tilalmának elfogadását.

57. Összességében tehát el kell utasítani Lengyelország és Románia azon tézisét, hogy a mentolos cigaretták olyan különleges helyzetben vannak, amely megkülönbözteti őket az egyéb jellegzetes ízesítésű cigarettáktól, és amely a dohánytermékek e csoportja tekintetében az irányelvben előírt uniós szintű forgalmazási tilalom alóli kivételt kíván.[29]

21 — Lásd különösen az irányelv 1. cikkének végét, valamint (5), (6), (8) és (36) preambulumbekezdését.

22 — Lásd ezzel kapcsolatban az irányelv (16) preambulumbekezdését is.

23 — Lásd ezzel kapcsolatban a dohányfogyasztási szokásokra való utalást az irányelv (16) preambulumbekezdésében.

24 — Lengyelország ebből arra következtet, hogy a mentolos cigaretta nem járul hozzá jelentős mértékben a fiatalok dohányzásra való rászokásához.

25 — Arnold André ítélet (C-434/02, EU:C:2004:800, 69. pont); Swedish Match ítélet (C-210/03, EU:C:2004:802, 71. pont).

26 — Az irányelv 1. cikkének vége, valamint (8) és (19) preambulumbekezdése.

27 — Lásd a jelen indítvány fenti 40. és 52. pontját.

28 — Lásd ezzel kapcsolatban: a Bizottság szolgálatai által 2012. december 19-én előterjesztett hatásvizsgálat („Impact Assessment"), SWD (2012) 452 végleges dokumentum, különösen annak 1. része, 101. o. E hatásvizsgálat a következőket tartalmazza a jellegzetes ízesítések tervezett tilalmával összefüggésben: „[…] a certain impact is also expected for established smokers".

29 — Ugyanebben az értelemben a WTO Állandó Fellebbezési Testületének 2012. április 4-i jelentése (WT/DS406/AB/R., „United States – Measures affecting the production and sale of clove cigarettes", elérhető a WTO honlapján: www.wto.org), amely a szegfűszeg- és a mentolízesítésű cigaretták közötti hasonlóságból indul ki (lásd különösen a jelentés 298. pontjában szereplő végkövetkeztetéseket).

– Elegendő különbség állt fenn a nemzeti szabályozások között

58. Az EUMSZ 114. cikk alkalmazása szempontjából tehát egyes-egyedül az bír jelentőséggel, hogy az irányelv elfogadásakor léteztek-e a tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések között a jellegzetes ízesítések – legyen szó akár a mentolról, akár más ízesítésekről – dohánytermékekben történő használata tekintetében fennálló, az európai belső piacon alkalmasint kereskedelmi akadályokat képező, megszüntetendő különbségek.

59. Amint azt a Bíróság előtti eljárásban különösen a Tanács és az Egyesült Királyság részletesen és nem vitatottan kifejtette, annak idején már több tagállam szabályozta a jellegzetes ízesítések használatát, mások ellenben nem. Ott, ahol léteztek nemzeti rendelkezések, azok tartalmilag jelentős mértékben eltértek egymástól, és nem szükségszerűen ugyanazokra az ízesítésekre vonatkoztak.[30] Ezen összetoldozott nemzeti szabályozási helyzet miatt jelentős kereskedelmi akadályok jöhettek létre a dohánytermékek élénk határokon átnyúló kereskedelem által jellemzett belső piacán.[31]

60. Még ha konkrétan a mentolos cigaretták tekintetében nem álltak volna is fenn jelentős kereskedelmi akadályok, mindez nem akadályozta volna az EUMSZ 114. cikk alkalmazását. Az EUMSZ 114. cikk alkalmazásának nem feltétele ugyanis, hogy valamely e jogalapra alapozott belső piaci harmonizációs intézkedés valamennyi részletszabályának a nemzeti törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közötti konkrét különbségekre kell választ adnia. Alapvetően sokkal inkább a szabályozás egészét kell figyelembe venni.[32]

61. Mint azt az alperes uniós intézmények és a támogatásuk végett beavatkozók némelyike helyesen megjegyzik, az uniós jogalkotó jelen esetben azt is figyelembe vehette, hogy a jellegzetes ízesítésű cigaretták tilalma egyértelműen kevésbé járult volna hozzá az egészség védelme magas szintjének eléréséhez, ha a mentolos cigaretták helyettesítő termékként továbbra is elérhetőek maradtak volna az ízesített dohánytermékek jelenlegi vagy lehetséges fogyasztói számára a belső piacon.[33]

62. Ettől eltekintve az irányelv elfogadásakor legalább két tagállamban – Belgiumban és Németországban – már bizonyos mentolkapszulákat is megtiltottak a cigarettákban, így e tagállamokban legalábbis a mentolos cigaretták e konkrét változatai nem voltak forgalomba hozhatók.[34] Más tagállamokban ezzel szemben – amennyire megállapítható – nem álltak fenn annak idején hasonló tilalmak. Lengyelország azon állítása tehát, hogy nem álltak fenn különbségek a nemzeti szabályozások között konkrétan a mentolos cigaretták tekintetében, nemcsak általánosan nem célravezető az EUMSZ 114. cikk alkalmazása szempontjából, hanem a konkrét ügyben ténybeli szempontból is téves.

30 — Németország például minden ízesített kapszula cigarettákban történő használatát megtiltotta, Belgium viszont csak a mentolos kapszulák használatát. Franciaország határértékeket írt elő az édeskés vagy savanykás ízt kölcsönző adalékanyagok használatára. Litvánia másfelől teljesen betiltott egyes ízesítéseket, például minden olyan ízesítést, amely vanília- vagy szegfűszegízt kölcsönöz. E témakörről teljes áttekintést nyújt a Bizottság szolgálatai által 2012. december 19-én előterjesztett hatásvizsgálat („Impact Assessment”), SWD (2012) 452 végleges dokumentum, különösen annak 1. része, 34. o., és 4. része, 6. o.

31 — Az irányelv (6) preambulumbekezdése; ugyanebben az értelemben már a British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 64. pont), az Arnold André ítélet (C-434/02, EU:C:2004:800, 39. pont) és a Swedish Match ítélet (C-210/03, EU:C:2004:802, 38. pont).

32 — A Bíróság szavaival élve, az EUMSZ 114. cikk mint jogalap alkalmazása nem előfeltételezi a tagállamok közötti szabad mozgással való tényleges kapcsolat fennállását az e jogalapra alapuló intézkedés által rögzített helyzetek mindegyikében. Sokkal inkább annak van jelentősége, hogy az EUMSZ 114. cikken alapuló jogi aktus tényleges célja a belső piac megteremtése és működése feltételeinek javítása legyen (lásd: Németország kontra Parlament és Tanács ítélet, C-380/03, EU:C:2006:772, 80. pont).

33 — Lásd ezzel kapcsolatban az irányelv (16) preambulumbekezdését is, amely arra enged következtetni, hogy az uniós jogalkotónak különösen a dohányfogyasztási szokások befolyásolására alkalmas jellegzetes ízesítésekkel kapcsolatban vannak aggályai.

34 — Lásd ezzel kapcsolatban a Bizottság szolgálatai által 2012. december 19-én előterjesztett hatásvizsgálatban („Impact Assessment”) szereplő kimutatásokat, SWD (2012) 452 végleges dokumentum, különösen annak 1. része, 34. o.

63. Ezzel összefüggésben még megjegyezhető, hogy az, hogy a bizottsági javaslat időpontjában az érintett területen hány tagállam fogadott el vagy szándékozott elfogadni jogszabályokat, önmagában véve még nem lehet meghatározó abból a szempontból, hogy az uniós jogalkotó jogszerűen hivatkozott-e az EUMSZ 114. cikkre, mivel az e cikkre való hivatkozási feltételei teljesültek a szóban forgó jogalkotási aktus elfogadásának időpontjában. [35]

64. Az uniós jogalkotó EUMSZ 114. cikk szerinti eljárásának feltételei ugyanis nem mennyiségi, hanem minőségi jellegűek. A harmonizációs intézkedés meghozatala vonatkozásában nem annyira az irányadó, hogy valamely meghatározott termék képezi-e szabályozás tárgyát vagy akár érintett-e tilalommal, és ha igen, hány tagállamban. A belső piaci kereskedelem minden fennálló vagy konkrétan várható zavara igazolhatja a harmonizációs intézkedést, feltéve, hogy tiszteletben tartják a harmonizációs hatáskörök gyakorlásának alapvető elveit – különösen a szubszidiaritás és az arányosság elvét [36] (az EUSZ 5. cikk (3) és (4) bekezdése). [37]

65. A Lengyelország által az első jogalap első része keretében előadott első kifogást tehát el kell utasítani.

ii) Új kereskedelmi akadályok állítólagos létrehozásáról

66. Lengyelország – Románia támogatásával – azt kifogásolja továbbá az első jogalap első része keretében, hogy az irányelv 7. cikkének (1) bekezdése nem határozza meg pontosan a jellegzetes ízesítésű dohánytermékek forgalomba hozatalára vonatkozó tilalom tárgyi hatályát, mivel nem sorolja fel a megengedett vagy tiltott aromareleváns anyagokat. Lengyelország szerint ez nem az esetlegesen fennálló kereskedelmi akadályok megszüntetéséhez, hanem éppen ellenkezőleg, új kereskedelmi akadályok létrehozásához vezet, mert tartani lehet attól, hogy a tagállamok e téren eltérő módon fognak élni átültetési mozgásterükkel.

67. E kifogás sem meggyőző azonban.

68. Egyrészt a dolog természetéből fakad, hogy a jogszabályok bizonytalan jogi fogalmakat használnak. Ez különösen így van az irányelvi rendelkezések esetében, amelyeket minden esetben át kell ültetni a nemzeti jogba (lásd az EUMSZ 288. cikk harmadik bekezdését). Az uniós jogalkotó ennek körében mérlegelési jogkörrel rendelkezik a kívánt eredmény elérése céljából a közelítés legmegfelelőbb módját illetően. [38]

69. Másrészt egyébként is csak nehezen képzelhető el, hogy a *minden* jellegzetes ízesítésű dohánytermékre vonatkozó uniós szintű, az irányelv 7. cikkének (1) bekezdése által előírt tilalom mennyiben vezethet annyira jelentős mértékű eltérésekhez a tagállamokban az átültetés körében, hogy komolyan új kereskedelmi akadályok létrejöttétől kelljen tartani.

70. Még ha azonban felmerülnek is ilyen jellegű eltérések, az uniós jogalkotó megfelelő lépéseket tett az irányelvben azok elkerülésére. Az irányelv 7. cikkének (2)–(5) bekezdése lehetővé teszi például az Európai Bizottság számára, hogy az e bekezdésekben részletesen meghatározott feltételek mellett végrehajtási aktusokat és felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat fogadjon el az esetlegesen fennmaradó bizonytalanságok megszüntetése érdekében.

35 — Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Bizottság ítélet (C-398/13 P, EU:C:2015:535, 24. pont). Ugyanebben az értelemben: Arnold André ítélet (C-434/02, EU:C:2004:800, 38. pont); Swedish Match ítélet (C-210/03, EU:C:2004:802, 37. pont).

36 — Lásd ezzel kapcsolatban a második és harmadik jogalappal összefüggésben általam kifejtetteket.

37 — Lásd: az Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványom (C-398/13 P, EU:C:2015:190, 51. pont).

38 — Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-66/04, EU:C:2005:743, 45. pont); Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-217/04, EU:C:2006:279, 43. pont); Vodafone és társai ítélet (C-58/08, EU:C:2010:321, 35. pont).

71. A megengedett vagy tiltott aromareleváns anyagok uniós szintű listája (egyfajta „pozitív lista”, illetve „negatív lista”) elfogadásának Lengyelország által az irányelv 7. cikkének alternatívájaként felvetett ötlete azt a jelentős hátrányt hordozza magában, hogy ez a fajta szabályozási technika nehézkes és megkerülhető lenne, és a listát ezen túlmenően folyamatosan frissíteni kellene az ágazat gyors fejlődése miatt. Egy ilyen intézkedés a nemzeti szervek fennmaradó cselekvési mozgásterét is túlzottan beszűkítené az arányosság elvével ellentétesen (az EUSZ 5. cikk (4) bekezdése).

72. Az első jogalap első része tehát egészében véve megalapozatlan.

b) A nemzeti törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések eltérő jövőbeli alakulásának veszélyéről (az első jogalap második része)

73. Az első jogalap második részével Lengyelország arra hivatkozik, hogy „igen valószínűtlen”, hogy a jövőben kereskedelmi akadályok alakulnak ki az európai belső piacon a mentolos cigaretták nemzeti tilalmai miatt.

74. E problémakörrel a következőkben csak másodlagosan foglalkozom. Az első jogalap első részének általam elvégzett vizsgálatából ugyanis egyébként is az derül ki, hogy már az irányelv elfogadásakor jelentős kereskedelmi akadályok léteztek a jellegzetes ízesítésű dohánytermékekre vonatkozó tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések között annak idején fennálló különbségek miatt. Ezzel tulajdonképpen tárgytalanná válik a *jövőbeli* kereskedelmi akadályok létrejöttének kérdése.

75. Ezenkívül úgy tűnik számomra, hogy Lengyelország saját magának mond ellent. Az első jogalap második része keretében tett azon állítása, hogy nem várható a nemzeti törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések eltérő alakulása, aligha egyeztethető össze azzal a korábban az első jogalap első részében hangoztatott félelemmel, hogy eltérő nemzeti intézkedésekre fog sor kerülni a jellegzetes ízesítések tilalmának átültetése körében. [39]

76. Bárhogy legyen is: az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EUMSZ 114. cikkre mint jogalapra akkor lehet hivatkozni, ha a nemzeti szabályozások eltérő alakulásából adódó jövőbeni kereskedelmi akadályok megelőzése a cél, amennyiben az ilyen akadályok keletkezése valószínű, és az elfogadott harmonizációs intézkedés ezen akadályok megelőzésére irányul. [40]

77. Pontosan ez a helyzet a jelen ügyben, különösen ha nemzetközi háttérként az Egészségügyi Világszervezet (WHO) tevékenységét is figyelembe vesszük.

78. Az alperes uniós intézmények és a támogatásuk végett beavatkozók némelyike meggyőzően kifejtették, hogy a WHO Dohányzás-ellenőrzési Keretegyezménye [41] felhívta az Uniót és tagállamait a dohánytermékek azon összetevői – többek között a mentol – használatának korlátozására vagy megtiltására, amelyek javítani képesek azok ízét. Ez elismerten nem magából a keretegyezmény szövegéből következik ugyan, hanem a 9. és 10. cikkének végrehajtására vonatkozó, a részes felek konferenciája által néhány éve elfogadott iránymutatásokból. [42]

39 — Lásd erről a jelen indítvány fenti 66. pontját.

40 — Alliance for Natural Health és társai ítélet (C-154/04 és C-155/04, EU:C:2005:449, 29. pont); Németország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-380/03, EU:C:2006:772, 38. és 41. pont); Írország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-301/06, EU:C:2009:68, 64. pont).

41 — Jóváhagyta a 2004. június 2-i 2004/513/EK tanácsi határozat (HL L 213., 8. o.).

42 — Lásd ezzel kapcsolatban: a WHO Dohányzás-ellenőrzési Keretegyezménye részes feleinek konferenciája által a részes felek Punta del Estében tartott 2010. évi negyedik ülésének alkalmával elfogadott (FCTC/COP/4[10].) és Szöulban tartott 2012. évi ötödik ülésének alkalmával módosított (FCTC/COP/5[6]). „A 9. és 10. cikk végrehajtására vonatkozó részleges iránymutatások” (a továbbiakban még: iránymutatások vagy WHO-iránymutatások). Az említett iránymutatások kifejezetten a mentolra mint ízösszetevőre is vonatkozó 3.1.2.2 pontja értelmében: „Parties should regulate, by prohibiting or restricting, ingredients that may be used to increase palatability in tobacco products”.

79. Még ha az említett iránymutatások jogilag nem kötelezők is, azok mégis világszerte ajánlásjelleggel bírnak a WHO-Keretegyezmény szerződő felek általi végrehajtása tekintetében. [43] Azok tehát az Európai Uniónak az említett keretegyezményben szintén részes tagállamai számára is iránymutatásul szolgálnak.

80. E helyzetben az uniós jogalkotó feltételezhette, hogy nemzeti szinten nemsokára a mentol és egyéb jellegzetes ízesítések dohánytermékekben történő használatára vonatkozó rendelkezések elfogadására kerülne sor, ha nem születne egységes uniós szintű szabályozás. Írország és Franciaország meggyőzően megerősítették ezt a Bíróság előtti eljárásban nemzeti gyakorlatukra tekintettel. Az a Lengyelország által hangsúlyozott tény, hogy e tekintetben valójában hosszabb időn keresztül alig került sor nemzeti rendelkezések elfogadására az Európai Unió tagállamaiban, alighanem kizárólag azon körülménynek köszönhető, hogy a Bizottság [44] az Unión belül a WHO-iránymutatások megjelenésével többé-kevésbé egyidejűleg már előkészítette és kezdeményezte a megtámadott irányelv elfogadására irányuló jogalkotási eljárást. [45]

81. Az uniós jogalkotó ezen túlmenően ésszerűen indulhatott ki abból a feltevésből, hogy a WHO-Keretegyezmény végrehajtására irányuló esetleges nemzeti szabályozások tagállamonként különböznének, és ezért új kereskedelmi akadályok kialakulásához vezetnének a belső piacon, ha nem kerülne sor uniós szintű harmonizációs intézkedés elfogadására. Az említett iránymutatások ugyanis nem írnak elő konkrét intézkedéseket az egyezmény részes felei számára, hanem igen tág mozgásteret biztosítanak számukra; különösen választást tesznek lehetővé az ízösszetevők dohánytermékekben történő használatának megtiltása és puszta korlátozása között, és csak példaként sorolnak fel ilyen összetevőket.

82. E körülmények között az első jogalap második része is megalapozatlan.

c) Közbenső következtetés

83. Az első jogalapot következésképpen teljes egészében el kell utasítani.

2. Az arányosság elvéről (második jogalap)

84. A második jogalap az arányosság elvével foglalkozik. Lengyelország arra hivatkozik, hogy az irányelv vitatott rendelkezései nem egyeztethetők össze az EUSZ 5. cikk (4) bekezdésében rögzített arányosság elvével.

43 — Uo., 1.1 pont.

44 — A tagállamoknak a dohánytermékek és kapcsolódó termékek gyártására, kiszerelésére és értékesítésére vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közelítéséről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozó COM(2012) 788 végleges bizottsági javaslat előterjesztésére 2012. december 19-én került sor. A belső előkészítésre és a bizottsági konzultációra ennek megfelelően már korábban sor került.

45 — Ugyanebben az értelemben az Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványom (C-398/13 P, EU:C:2015:190, 34. pont, utolsó mondat).

a) Az arányosság elvével kapcsolatos általános megfontolások

85. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az arányosság elve az uniós jog egyik általános elve, és azt kifejezetten az uniós intézmények hatáskörgyakorlására tekintettel az EUSZ 5. cikk (4) bekezdése rögzíti. Az megköveteli, hogy az uniós intézmények aktusai alkalmasak legyenek az érintett szabályozással kitűzött jogszerű célok megvalósítására, és ne menjenek túl az azok eléréséhez szükséges mértéken.[46] Így amennyiben több megfelelő intézkedés kínálkozik, a kevésbé kényszerítő intézkedéshez kell folyamodni, és az okozott hátrányok a tekintetbe vett célokhoz képest nem lehetnek aránytalanul nagyok.[47]

86. Az uniós jogi aktusok arányosságának bírósági felülvizsgálata során figyelembe kell venni, hogy amennyiben alapvető jogokba való beavatkozásról van szó, az uniós jogalkotó mérlegelési jogkörének terjedelme korlátozott lehet bizonyos körülményektől függően. E körülmények között szerepel többek között az érintett terület, a szóban forgó alapvető jog jellege, a beavatkozás jellege és súlyossága, valamint annak célja.[48]

87. A jelen ügyben a vállalkozás szabadságának alapvető joga (az Alapjogi Charta 16. cikke) érintett. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a vállalkozás szabadsága széles körű közhatalmi beavatkozásoknak vethető alá, amelyek a gazdasági tevékenység gyakorlásának közérdekből való korlátozásait jelenthetik,[49] minek körében az uniós jogalkotót széles körű mérlegelési jogkör illeti meg azokon a területeken, amelyek politikai, gazdasági és szociálpolitikai döntéseket igényelnek, illetve amikor összetett értékelést és mérlegelést kell végezni.[50]

88. Vitathatatlan, hogy az uniós jogalkotó a 2014/40 irányelv elfogadásakor pont ilyen összetett gazdasági, szociálpolitikai és politikai kérdésekkel szembesült, és ezt egyébként az eljárás résztvevőinek egyike sem vonja komolyan kétségbe. Ennélfogva széles körű mérlegelési jogkört kell elismerni az uniós jogalkotó számára az irányelv alapjául szolgáló értékelések tekintetében, nem utolsósorban azon intézkedésekre tekintettel, amelyekkel a legjobban megvalósítható az emberi egészségvédelemnek az európai belső piacon biztosítandó magas szintje (EUMSZ 9. cikk, az EUMSZ 114. cikk (3) bekezdése, az EUMSZ 168. cikk (1) bekezdése és az Alapjogi Charta 35. cikkének második mondata). Ez azért is igaz, mert a jövőbeli piaci történésekre vonatkozó előrejelzések természetesen legfeljebb valószerűségük szempontjából vizsgálhatók.

89. E mérlegelési jogkör velejárója, hogy csak akkor feltételezhető az arányosság elvének az uniós jogalkotó általi megsértése, ha az érintett uniós jogi aktus *nyilvánvalóan aránytalan*, vagyis ha nyilvánvalóan alkalmatlan a kitűzött jogszerű célok megvalósítására, nyilvánvalóan túlmegy az azok eléréséhez szükséges mértéken, vagy pedig e célokhoz képest nyilvánvalóan aránytalanul nagy hátrányokkal jár.[51] Nincs azonban jelentősége annak, hogy a jogi aktussal elrendelt intézkedés-e az egyetlen elképzelhető intézkedés, sem annak, hogy az-e a legcélszerűbb intézkedés.

46 — Maizena és társai ítélet (137/85, EU:C:1987:493, 15. pont); Egyesült Királyság kontra Tanács ítélet (C-84/94, EU:C:1996:431, 57. pont); British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 122. pont); Digital Rights Ireland ítélet (C-293/12 és C-594/12, EU:C:2014:238, 46. pont); Gauweiler és társai ítélet (C-62/14, EU:C:2015:400, 67. pont).

47 — Schräder HS Kraftfutter ítélet (265/87, EU:C:1989:303, 21. pont); Jippes és társai ítélet (C-189/01, EU:C:2001:420, 81. pont); ERG és társai ítélet (C-379/08 és C-380/08, EU:C:2010:127, 86. pont); ugyanebben az értelemben továbbá a Gauweiler és társai ítélet (C-62/14, EU:C:2015:400, 91. pont).

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

49 — Sky Österreich ítélet (C-283/11, EU:C:2013:28, 46. pont).

50 — British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 123. pont); S. P. C. M. és társai ítélet (C-558/07, EU:C:2009:430, 42. pont); Vodafone és társai ítélet (C-58/08, EU:C:2010:321, 52. pont); Gauweiler és társai ítélet (C-62/14, EU:C:2015:400, 67. pont).

51 — Gauweiler és társai ítélet (C-62/14, EU:C:2015:400, 74., 81. és 91. pont); ugyanebben az értelemben már: Vodafone és társai ítélet (C-58/08, EU:C:2010:321, 52. pont); S. P. C. M. és társai ítélet (C-558/07, EU:C:2009:430, 42. pont); Afton Chemical ítélet (C-343/09, EU:C:2010:419, 46. pont).

90. Minderre tekintettel kell a következőkben elvégezni az irányelv vitatott rendelkezései arányosságának bírósági felülvizsgálatát.

b) Az értékesítési tilalom alkalmassága és szükségessége (a második jogalap első és második része)

91. A második jogalap első két részével Lengyelország azt kifogásolja, hogy a mentolos cigaretták tilalma nem alkalmas az uniós jogalkotó által az irányelvvel célul tűzött magas egészségvédelmi szint elérésére, és nem is szükséges ahhoz.

i) Az elővigyázatosság elvével kapcsolatos előzetes észrevétel

92. Mindenekelőtt meg kell jegyezni, hogy az eljárás egyik résztvevője sem tagadja a dohányzás egészségügyi veszélyeit.[52] Alapvetően valamennyi fél egyetért azzal a megállapítással is, hogy a jellegzetes ízesítések megkönnyítik, illetve segítik a dohányzást, és ezért egészségügyi veszélyekkel járhatnak.[53]

93. A felek között heves viták tárgyát képezi azonban annak kérdése, hogy a mentolos cigaretták tilalma milyen hatást gyakorol majd a jelenlegi és a lehetséges dohányosok fogyasztói magatartására. Mindkét oldal tudományos tanulmányokra alapozza téziseit, és azzal vádolja a másik oldalt, hogy tudományosan nem kellőképpen megalapozottak annak állításai.

94. Egyáltalán nem az bír azonban jelentőséggel a 2014/40 irányelv jogszerűségének és különösen a vitatott rendelkezések arányosságának értékelése szempontjából, hogy a tudomány mai állása szerint elég alaposan alátámaszthatók-e az uniós jogalkotó által a mentolos cigarettával kapcsolatban hivatkozott – számomra igen logikusnak tűnő – egészségügyi megfontolások.

95. Az uniós jogalkotónak ugyanis az irányelv elfogadásakor tekintettel kellett lennie az elővigyázatosság elvére.[54] Éppen ha lehetetlennek bizonyul pontosan meghatározni az állítólagos kockázat meglétét vagy terjedelmét a lefolytatott tanulmányok elégtelen, nem meggyőző vagy pontatlan jellege miatt, de a közegészséget ténylegesen fenyegető károsodás valószínűsége fennáll abban az esetben, ha a kockázat bekövetkezik, akkor az elővigyázatosság elve igazolja a korlátozó intézkedések elfogadását, feltéve hogy ezen intézkedések nem vezetnek hátrányos megkülönböztetéshez, és objektívek.[55]

96. A WHO keretében kidolgozott, a dohánytermékek azon összetevői – köztük többek között a mentol – használatának globális korlátozására vagy megtiltására vonatkozó felhívás, amelyek javítani képesek azok ízét,[56] szintén nem tekinthető másnak, mint az elővigyázatosság elve kifejeződésének.

52 — A Bíróság elismeri, hogy a dohánytermékek által tartalmazott nikotin függőséghez vezet, és mérgező hatása nem vonható kétségbe (Arnold André ítélet, C-434/02, EU:C:2004:800, 50. pont; Swedish Match ítélet, C-210/03, EU:C:2004:802, 52. pont).

53 — Lásd erről a jelen indítvány fenti 52. pontját.

54 — Lásd ebben az értelemben: Alliance for Natural Health és társai ítélet (C-154/04 és C-155/04, EU:C:2005:449, 68. pont), amelyben a Bíróság hangsúlyozza, hogy az uniós jogalkotónak „a belső piaccal kapcsolatos politikáján belül az emberi egészség védelmét szolgáló intézkedések meghozatala során tekintettel kellett lennie az elővigyázatosság elvére”.

55 — Egyesült Királyság kontra Bizottság ítélet (C-180/96, EU:C:1998:192, 99. pont); Bizottság kontra Dánia ítélet (C-192/01, EU:C:2003:492, 52. és 53. pont); Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-333/08, EU:C:2010:44, 93. pont); Afton Chemical ítélet (C-343/09, EU:C:2010:419, 60–62. pont); Acino kontra Bizottság ítélet (C-269/13 P, EU:C:2014:255, 57. pont).

56 — Lásd erről a jelen indítvány fenti 77–79. pontját.

97. Az elővigyázatosság elve bizonyosan megköveteli, hogy az uniós jogalkotó minden esetben a rendelkezésre álló legmegbízhatóbb tudományos adatok és a nemzetközi kutatások legújabb eredményeinek figyelembevételével hozza meg döntéseit [57] (ebben az értelemben az EUMSZ 114. cikk (3) bekezdése is). Sem Lengyelország, sem Románia nem vonta azonban komolyan kétségbe, hogy az uniós jogalkotó eleget tett e kötelezettségnek a jelen esetben. [58] A felek csak abban nem értenek egyet, hogy milyen következtetéseket kellett volna levonni a tudományos eredményekből. Az uniós jogalkotót azonban e tekintetben széles körű mérlegelési jogkör illette meg, amelynek korlátait a jelen esetben semmiképpen sem lépte túl.

98. E körülmények között az elővigyázatosság elvével összhangban nagyon jól védhető, sőt alkalmasint szükséges volt általánosan szigorú szabályokat előírni a jellegzetes ízesítések dohánytermékekben történő használatára vonatkozóan, annál is inkább, mivel az elsődleges jogi előírások szerint az emberi egészségvédelem *magas* szintjére kellett törekedni (EUMSZ 9. cikk, az EUMSZ 114. cikk (3) bekezdése, az EUMSZ 168. cikk (1) bekezdése és az Alapjogi Charta 35. cikkének második mondata).

ii) Az értékesítési tilalom alkalmassága (a második jogalap első része)

99. Lengyelország – mindenekelőtt a fiatalok tekintetében – három érvvel vitatja a mentolos cigaretták forgalomba hozatalára vonatkozó tilalomnak az egészségvédelem irányelv által célul tűzött javításának elérésére való alkalmasságát: először is a mentolos cigaretták esetében „hagyományos” termékről van szó, amely kevésbé vonzó a fiatalok számára, mint más ízesített dohánytermékek. Másodszor, objektíven nem nyert bizonyítást, hogy a mentolos cigaretták tilalma egyáltalán alkalmas lenne annak elérésére, hogy kevesebb fiatal szokjon rá a dohányzásra, vagy hogy általánosan csökkenjen a dohányosok száma. Harmadszor pedig, felvirágozna a mentolos cigaretták európai feketekereskedelme.

– A mentolos cigaretták tilalmának egészségügyi hatásáról

100. Lengyelország első két érvét illetően fentebb, az EUMSZ 114. cikkel összefüggésben már kifejtettem, hogy objektíve nem indokolt az állítólag „hagyományos” és a piacon megtelepedett termékek tekintetében alacsonyabb egészségvédelmi követelményeket támasztani, mint az újszerű termékek esetében. [59] Mint azt Franciaország igen helyesen megjegyzi, valamely termék hagyományos jellege nem igazolja piacon maradását, ha ezáltal nehezebben valósítható meg az egészség védelmének magas szintje.

101. Ezen túlmenően elhibázottnak tűnik számomra Lengyelország azon érvelése, hogy az uniós intézményeknek objektíven bizonyítaniuk kellene, hogy a mentolos cigaretták megtiltása esetén kevesebb fiatal válik majd dohányossá, vagy hogy összességében csökkeni fog a dohányosok száma.

102. Mint már említettem, korántsem annyira az bír ugyanis jelentőséggel a vitatott rendelkezések alkalmasságának értékelése szempontjából, hogy elég alaposan alátámaszthatók-e tudományosan a jellegzetes ízesítések tilalmának a (jelenlegi vagy lehetséges) dohányosok fogyasztói magatartására gyakorolt, az uniós jogalkotó által feltételezett hatásai. A piaci történések jövőbeli alakulására vonatkozó előrejelzések szűk értelemben véve természetesen nem bizonyíthatók, hanem legfeljebb valószerűségük szempontjából vizsgálhatók.

57 — Bizottság kontra Dánia ítélet (C-192/01, EU:C:2003:492, 51. pont); Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-333/08, EU:C:2010:44, 92. pont); Afton Chemical ítélet (C-343/09, EU:C:2010:419, 60. pont); lásd továbbá: Monsanto Agricoltura Italia és társai ítélet (C-236/01, EU:C:2003:431, 113. pont).

58 — A WHO-iránymutatások (hivatkozás a fenti 41. lábjegyzetben), amelyeket az uniós jogalkotó az irányelv 1. cikkének és (7) preambulumbekezdésének tanúsága szerint alapul vett, szintén „a részes felek rendelkezésre álló legjobb tudományos bizonyítékain és tapasztalatain” alapulnak (lásd ezzel kapcsolatban az említett iránymutatások 1.1 pontját).

59 — Lásd a jelen indítvány fenti 53. pontját.

103. Mindenképpen valószínűnek tűnik, hogy a mentolos és egyéb ízesített cigaretták – uniós jogalkotó által elfogadott – tilalma kevésbé vonzóvá teszi a fiatalok és a fiatal felnőttek számára a dohányzásra való rászokást, és ezzel párhuzamosan megkönnyíti a megrögzött dohányosok – legalábbis némelyikük – nikotinfüggőségének felszámolását. Röviden: ha a jellegzetes ízesítések megkönnyítik, illetve segítik a dohányzást, mert alkalmasak lehetnek a dohányfüst rendszerint meglehetősen kesernyés, sőt akár maró ízének enyhítésére vagy elfedésére, akkor nem elképzelhetetlen azt feltételezni, hogy az ilyen ízesítések megtiltása fordított hatással járhat, és így hozzájárulhat az egészség fokozottabb védelméhez.

104. A jellegzetes ízesítések dohánytermékekben történő használatának tilalma semmiképpen sem tekinthető *nyilvánvalóan alkalmatlannak* az említett cél elérésére és így arra, hogy hozzájáruljon az európai belső piacon az egészség védelmének magas szintjéhez. Ez még inkább így van akkor, ha az elővigyázatosság elvét és az uniós jogalkotót azon intézkedések megválasztása tekintetében megillető széles körű mérlegelési jogkört is számításba vesszük, amelyekkel a legjobban megvalósítható az emberi egészségvédelemnek a belső piacon biztosítandó magas szintje.

– A mentolos cigaretták feketekereskedelmének állítólagos felvirágzásáról

105. A mentolos cigaretták feketekereskedelmének Lengyelország által jósolt felvirágzását illetően nem többről, mint egy puszta állításról van szó, amely ezen túlmenően kevésbé részletes formában hangzik el.

106. Az alperes uniós intézmények és a támogatásuk végett beavatkozók némelyike mindenekelőtt azokra az irányelv 15. és 16. cikkében foglalt új rendelkezésekre hivatkozva igyekeznek megcáfolni ezen állítást, amelyek részletes követelményeket támasztanak a cigarettacsomagok nyomonkövethetőségével, valamint az e csomagokon elhelyezendő biztonsági elemekkel szemben.

107. Lengyelországnak igazat kell ugyan adni abban, hogy az ilyen intézkedések önmagukban nem alkalmasak arra, hogy megakadályozzák a mentolos cigaretták harmadik államokból történő esetleges becsempészését, valamint a jogellenesen behozott vagy forgalmazott mentolos cigaretták értékesítését az Európai Unió feketepiacán.

108. Véleményem szerint azonban egyáltalán nem is bírhat jelentőséggel, hogy a csempészet és a feketekereskedelem hatékonyan megakadályozható-e ily módon.[60] Sokkal inkább két dolog döntő: az irányelv 15. és 16. cikke egyrészt megnehezíti a jogellenes tevékenységeket, és megkönnyíti felderítésüket. Másrészt – és mindenekelőtt – a fogyasztók számára nehezebbé válik, hogy a jellegzetes ízesítésű dohánytermékek forgalomba hozatalára vonatkozó tilalom hatálybalépése után mentolos és egyéb ízesített cigarettákat szerezzenek be. E körülmény már önmagában igazolja azt a feltételezést, hogy az említett tilalom mindenképpen hozzá fog járulni az egészség védelme magas szintjének biztosításához. Az a tény, hogy a tilalmakat alkalmasint olykor megkerülik, főszabály szerint nem zárja ki a kitűzött cél elérésére való alkalmasságukat.

109. A második jogalap első része tehát megalapozatlan.

iii) Az értékesítési tilalom szükségessége (a második jogalap második része)

110. Lengyelország vitatja továbbá, hogy a mentolos cigaretták forgalomba hozatalának tilalma szükséges lenne az irányelvvel célul tűzött magas egészségvédelmi szint európai belső piacon történő eléréséhez.

60 — Ugyanebben az értelemben a British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 129. pont). Hasonló gondolat található ezen túlmenően a CHEZ Razpredelenie Bulgaria ügyre vonatkozó indítványomban (C-83/14, EU:C:2015:170, 123. pont) és a Belov-ügyre vonatkozó indítványomban (C-394/11, EU:C:2012:585, 107. és 108. pont).

111. A Lengyelország által ezzel összefüggésben felhozott érvek két témakörbe csoportosíthatók: egyrészt annak kérdéséről van szó, hogy szükséges volt-e – a mentolt is beleértve – minden jellegzetes ízesítés általános tilalma, másrészt pedig annak kérdéséről, hogy nem álltak-e az uniós jogalkotó rendelkezésére a tilalomnál enyhébb, kevésbé korlátozó eszközök.

– Minden jellegzetes ízesítés általános tilalmának szükségességéről

112. Ami e témakörök közül az elsőt illeti, fentebb – az EUMSZ 114. cikkel összefüggésben – már kifejtettem, hogy kevésbé meggyőzőek a mentolos cigarettának az ízesített cigaretták piaci szegmensében fennálló állítólagos különleges helyzetével kapcsolatban Lengyelország által előadott érvek. [61]

113. Különösen a mentolos cigaretta Lengyelország által állított, egyéb ízesített cigarettafajtákhoz képest „hagyományos” jellege, még ha igaznak feltételezzük is ezen állítást, nem alkalmas annak igazolására, hogy bármennyit is alább adjunk a dohánytermékek belső piacán összességében elérendő magas egészségvédelmi szintből.

114. A minden jellegzetes ízesítésre vonatkozó tilalommal az irányelv, mint az nem utolsósorban az 1. cikkéből és a preambulumából [62] kiderül, a WHO keretében kidolgozott előírásokat követi. [63]

115. Ha az uniós jogalkotó nem vonta volna a mentolt a jellegzetes ízesítések tilalma alá, akkor az irányelv egyértelműen kevésbé járulhatott volna hozzá az egészség védelme magas szintjének eléréséhez. Ebben az esetben ugyanis a mentolos cigaretták helyettesítő termékként továbbra is elérhetőek maradtak volna az ízesített dohánytermékek jelenlegi vagy lehetséges fogyasztói számára a belső piacon, ami hozzájárulhat a fiatalok és a fiatal felnőttek dohányzásra való rászokásához, és ezzel egyidejűleg megnehezítheti a megrögzött dohányosok nikotinfüggőségének felszámolását. [64]

116. Az Európai Unió ezenkívül alkalmasint eljárási kockázatnak tette volna ki magát a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) keretében, ha nem tiltotta volna meg ugyanúgy a mentolos cigarettákat, mint az egyéb ízesített cigarettákat. Így a WTO vitarendezési testülete egy 2012-es jelentésben a WTO-szabályok megsértésének tekintette, hogy az Amerikai Egyesült Államok megtiltotta a szegfűszeg-ízesítésű cigaretták értékesítését, miközben a mentolos cigaretták továbbra is forgalmazhatók maradtak ott. [65] Lengyelország álláspontjával ellentétben semmiképpen sem tűnik kizártnak, sőt nagyon is kézenfekvőnek tűnik e WTO-jelentést az itt szóban forgó problémakörre vonatkoztatni, annál is inkább, mivel a jelentés kifejezetten a szegfűszeg- és a mentolízesítésű cigaretták (mint a technikai kereskedelmi akadályokról szóló WTO-megállapodás értelmében vett úgynevezett „hasonló termékek”) közötti hasonlóságból indul ki.

117. E körülményeket figyelembe véve nem vonható komolyan kétségbe – a mentolt is beleértve – *minden* jellegzetes ízesítés tilalmának szükségessége. [66] Mindenesetre az ilyen általános tilalom nem megy túl *nyilvánvalóan* az egészség védelme magas szintjének az európai belső piacon történő eléréséhez szükséges mértéken.

61 — Lásd erről a jelen indítvány fenti 48–57. pontját.

62 — Az irányelv (7) preambulumbekezdése.

63 — Lásd erről a jelen indítvány fenti 77–79., valamint 96. pontját.

64 — Nem szól ez ellen, hogy a mentol egy Lengyelország által idézett tanulmány szerint a legritkábban említett ok a dohányzás megkezdésének okai közül. Ugyanis minden mégoly lényegtelen ok megszüntetése alkalmas arra, hogy hozzájáruljon az egészség védelme magas szintjének a dohánytermékek belső piacán történő megvalósításához.

65 — A WTO Állandó Fellebbezési Testületének 2012. április 4-i jelentése (WT/DS406/AB/R., „United States – Measures affecting the production and sale of clove cigarettes”, elérhető a WTO honlapján: www.wto.org), különösen annak 298. pontja.

66 — Lásd ebben az értelemben – a szájon át fogyasztható dohánytermékek forgalmazásának tilalma tekintetében –: Arnold André ítélet (C-434/02, EU:C:2004:800, 47. pont) és Swedish Match ítélet (C-210/03, EU:C:2004:802, 49. pont).

– A Lengyelország által hivatkozott, állítólagosan enyhébb eszközökről

118. Ami az említett témakörök közül a másodikat illeti, Lengyelország lényegében három olyan alternatívára hivatkozik, amelyeket véleménye szerint figyelembe kellett volna venni a mentolos cigaretták teljes tilalmánál enyhébb eszközökként: korhatárok bevezetése az ilyen cigaretták értékesítése tekintetében, külön figyelmeztetések elhelyezése a csomagolásukon, valamint célzott felvilágosító kampányok.

119. Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy az arányosság vizsgálatának keretében csak akkor vehetők figyelembe az uniós jogalkotó által elfogadott intézkedésnél esetlegesen enyhébb eszközök, ha azok ugyanúgy alkalmasak a kérdéses uniós jogi aktus céljának elérésére.[67]

120. Az említett korhatárok esetében nem ez a helyzet. Amint azt ugyanis az eljárásban részt vevő uniós intézmények és több részt vevő tagállam meggyőzően bizonyította, a korhatárok a kereskedelemben könnyen megkerülhetők, és betartásuk rendkívül nehezen ellenőrizhető.

121. Egyrészt fennáll a lehetősége annak, hogy a kiskorúak családjuk vagy baráti és ismerősi körük nagykorú tagjaival vásároltatnak maguknak ízesített cigarettát. Másrészt még az ízesített cigaretta vásárlásához szükséges nagykorúság követelményével sem biztosítható, hogy azok a fiatal fogyasztók, akik csak nemrég lépték át a megfelelő korhatárt, megfelelően védve lesznek a nikotinfogyasztás veszélyeivel szemben. Amint azt azonban a Bíróság előtti eljárásban meggyőzően előadták, nemcsak a kiskorúak, hanem a nagykorú fiatal felnőttek (különösen a 18 és 25 év közötti korosztály) is különös mértékben veszélyeztetettek, mert gyakran egészen 25 éves korig megtörténhet és megfigyelhető a nikotintartalmú termékek fogyasztásának elkezdése.

122. Az egészség védelme magas szintjének céljára tekintettel ugyanígy nem tekinthető a gyártók és importőrök arra vonatkozó kötelezettsége, hogy figyelmeztetéseket helyezzenek el a mentolos cigaretták csomagolásán, ugyanolyan alkalmasaknak, mint a minden jellegzetes ízesítésű dohánytermékre vonatkozó forgalmazási tilalom. Ugyanis még ha különleges figyelmeztetéseket készítenének is azzal az üzenettel, hogy az ízesített cigaretták nem veszélytelenebbek a nem ízesítetteknél, ez mit sem változtatna e termékek fogyasztók általi további elérhetőségén. A jellegzetes ízesítésű cigaretták értékesítése tehát továbbra is lassíthatná az egészség védelme magas szintjének az európai belső piacon történő elérését. Sőt: amint azt Írország helyesen kifejti, az ízesítéssel kapcsolatos különleges figyelmeztetések akár még ellentétes hatást is kiválthatnak, mert azok alkalmasint – egy reklámüzenethez hasonlóan – különös módon és jobban, mint a tartalomra vonatkozó puszta információ, a jellegzetes ízesítések jelenlétére irányítják a fogyasztó figyelmét.

123. Ugyanez vonatkozik a jellegzetes ízesítésű dohánytermékek veszélyességéről szóló felvilágosító kampányok Lengyelország által felvetett ötletére is. Az ilyen felvilágosító kampányok – mint azt a Bizottság nagyon helyesen megjegyzi – egyébként sem lennének kicsit sem alkalmasak arra, hogy az EUMSZ 114. cikk értelmében megszüntessék a jellegzetes ízesítések használatára vonatkozó eltérő nemzeti szabályozások miatt fennálló kereskedelmi akadályokat, vagy megakadályozzák azok létrejöttét.

124. A második jogalap első két része tehát megalapozatlan.

67 — Arnold André ítélet (C-434/02, EU:C:2004:800, 55. pont); Swedish Match ítélet (C-210/03, EU:C:2004:802, 56. pont).

c) Szűk értelemben vett arányosság (a második jogalap harmadik része)

125. A második jogalap harmadik részében Lengyelország a szűk értelemben vett arányossággal foglalkozik. Sérelmezi azokat a gazdasági és társadalmi nehézségeket, amelyek véleménye szerint a mentolos cigaretták tilalma miatt e tagállamot sújtani fogják, méghozzá más tagállamoknál jóval nagyobb mértékben. Lengyelország ezenkívül kifogásolja, hogy az uniós jogalkotó nem végzett költség-haszon elemzést, legalábbis nem olyat, amely kifejezetten a mentolos cigarettákra vonatkozott volna.

126. Az Egyesült Királyság véleményétől eltérően a szűk értelemben vett arányosság vizsgálata önálló harmadik fokot jelent az arányosság elvének keretében. Annak értelmében – mint már elöljáróban említettem – a valamely uniós jogi aktussal okozott hátrányok a tekintetbe vett célokhoz képest nem lehetnek aránytalanul nagyok.[68] Az uniós jogalkotónak ezért minden esetben meg kell győződnie arról, hogy az elfogadott intézkedéssel elérni kívánt célok igazolhatnak-e az egyes gazdasági szereplőket érő, akár jelentős mértékű, kedvezőtlen gazdasági következményeket[69] (a jogalkotási aktusok tervezetei tekintetében lásd még a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyv[70] 5. cikkének utolsó mondatát).

127. Jelen esetben a Parlament és a Tanács mint uniós jogalkotó szervek különösen a Bizottság által elvégzett hatásvizsgálatra[71] támaszkodhattak, amely az irányelvvel bevezetett intézkedések gazdasági és társadalmi hatásait is megvizsgálja.[72]

128. Mivel a mentolos cigaretták az ízesített cigaretták piaci szegmensében – mint már említettem – *nincsenek* különleges helyzetben,[73] Lengyelország álláspontjával ellentétben nem volt szükség e konkrét termékre szabott hatásvizsgálatra.

129. Meglehet, hogy a mentolos cigaretták piacról való eltűnése mint a jellegzetes ízesítésű dohánytermékek forgalmazására vonatkozó uniós jogi tilalom következménye átmenetileg negatív hatásokkal járhat egyes dohánytermesztő mezőgazdasági termelők és egyes dohánytermékgyártó és -forgalmazó vállalkozások gazdasági helyzetére, és legrosszabb esetben néhány munkahely elvesztéséhez vezethet.

130. Figyelembe kell venni azonban, hogy az emberi egészség védelme sokkal magasabb helyet foglal el az uniós jog értékrendjében, mint az ilyen lényegében gazdasági érdekek (lásd ezzel kapcsolatban az EUMSZ 9. cikket, az EUMSZ 114. cikk (3) bekezdését, az EUMSZ 168. cikk (1) bekezdését, valamint az Alapjogi Charta 35. cikkének második mondatát), és ezért az egészségvédelem igazolhatja az egyes gazdasági szereplők által elszenvedett – akár jelentős mértékű – hátrányos gazdasági következményeket.[74]

68 — Schräder HS Kraftfutter ítélet (265/87, EU:C:1989:303, 21. pont); Jippes és társai ítélet (C-189/01, EU:C:2001:420, 81. pont); ERG és társai ítélet (C-379/08 és C-380/08, EU:C:2010:127, 86. pont); ugyanebben az értelemben továbbá a Gauweiler és társai ítélet (C-62/14, EU:C:2015:400, 91. pont).

69 — Arcelor Atlantique et Lorraine és társai ítélet (C-127/07, EU:C:2008:728, 59. pont); Vodafone és társai ítélet (C-58/08, EU:C:2010:321, 53. pont); Luxemburg kontra Parlament és Tanács ítélet (C-176/09, EU:C:2011:290, 63. pont).

70 — Az EU-Szerződéshez és az EUM-Szerződéshez csatolt 2. jegyzőkönyv (a továbbiakban: 2. jegyzőkönyv).

71 — A Bizottság szolgálatai által 2012. december 19-én előterjesztett „Impact Assessment”, SWD (2012) 452 végleges dokumentum, különösen annak 1. része, 98. és azt követő oldalak, 120. és azt követő oldalak.

72 — Olykor a Bíróság is figyelmet szentel ilyen bizottsági hatásvizsgálatoknak az uniós jogi aktusok érvényességének vizsgálatakor (lásd például: Vodafone és társai ítélet, C-58/08, EU:C:2010:321, 55. és 65. pont).

73 — Lásd a jelen indítvány fenti 48–57. pontját.

74 — Ugyanebben az értelemben a Nelson és társai ítélet (C-581/10 és C-629/10, EU:C:2012:657, 81. pont) a fogyasztóvédelem tekintetében.

131. Az a körülmény egyébként, hogy a lengyel gazdaságot alkalmasint súlyosabban érinti majd a mentolos cigaretták tilalma, mint más tagállamok gazdaságát, nem teszi aránytalanná a jellegzetes ízesítések irányelvben szereplő tilalmát. A tagállami gazdasági szerkezetek közötti különbségekre tekintettel aligha képzelhető el, hogy valamely uniós jogalkotási aktus minden tagállamra pontosan egyforma hatást gyakoroljon.[75] Mint azt a Bíróság előtti eljárásban részt vevő uniós intézmények helyesen hangsúlyozzák, nagymértékben értelmét veszítené a jogszabályok közelítése az európai belső piacon, ha az csak olyan esetekben lenne elvégezhető, amelyekben már egyébként is nagy mértékben hasonló viszonyok uralkodnak minden tagállamban.

132. Egyébként a mezőgazdaságát és dohánykereskedelmét érintően Lengyelország által megjósolt károk[76] – ha e jóslatot helytállónak feltételezzük – viszonylag mérsékletnek és elviselhetőnek tűnnek, annál is inkább, mivel nyilvánvalóan puszta forgalomcsökkenésről, nem pedig például nettó nyereségcsökkenésről van szó.

133. Ettől eltekintve a mentolos cigaretták tilalmával alkalmasint együtt járó esetleges gazdasági és társadalmi nehézségeket enyhíti a nagyvonalúan megszabott, 2020. május 20-ig tartó – tehát az irányelv átültetésére nyitva álló határidőt négy évvel meghaladó – átmeneti időszak. Ami konkrétan az érintett mezőgazdasági termelőket illeti, ők ezen túlmenően adott esetben jövedelemtámogatásban részesülhetnek a közös agrárpolitika keretében.

134. Mindent egybevetve tehát védhető – és legalábbis nem *nyilvánvalóan aránytalan* – volt az uniós jogalkotó részéről, hogy az irányelv elfogadásakor az egészség védelme célul tűzött magas szintjének biztosított elsőbbséget a – jelen eljárásban Lengyelország által felhozott – gazdasági és társadalmi megfontolásokkal szemben.

135. Következésképpen a második jogalap harmadik része is megalapozatlan.

d) Közbenső következtetés

136. A második jogalap tehát egészében véve megalapozatlan.

3. A szubszidiaritás elvéről (harmadik jogalap)

137. Lengyelország harmadik és egyben utolsó jogalapja az EUSZ 5. cikk (3) bekezdésével összefüggésben értelmezett EUSZ 5. cikk (1) bekezdésének második mondatában rögzített szubszidiaritás elvén alapul.

138. A szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók (az EUSZ 5. cikk (3) bekezdése).

75 — Így például az autókra vonatkozó uniós jogi környezetvédelmi előírások nagyobb hatást gyakorolnak azon tagállamokra, amelyekben fontos szerepet játszik az autóipar. A sörgyártásra és -forgalmazásra vonatkozó uniós jogi aktusok szintén nagyobb hatással járnak azon tagállamokban, amelyekben jelentős mértékű ezen ital előállítása, és amelyekben a legnagyobb mértékű ezen ital fogyasztása.

76 — A kereset rámutat arra, hogy Lengyelország azon tagállamok közé tartozik, amelyekben a mentolos cigaretták viszonylag nagy hányadot képviselnek a termelésben és a fogyasztásban is. A mentolos cigaretták megtiltása esetén Lengyelország dohánytermesztő mezőgazdasági termelőnként évi 400–500 euró forgalomcsökkenéssel számol. Lengyelország ezenkívül – anélkül, hogy számszerűsítené – valószínűnek véli a többnyire kis és közepes dohánytermék-kiskereskedelmi egységek forgalomcsökkenését.

139. Mivel az Unió nem rendelkezik általános hatáskörrel a belső piac szabályozása tekintetében,[77] és a belső piac az Unió és a tagállamai között megosztott hatáskörök területére tartozik (az EUMSZ 4. cikk (2) bekezdésének a) pontja), az EUMSZ 114. cikk szerinti harmonizációs intézkedésekre – tehát a szóban forgó irányelvre is – a szubszidiaritás elve alkalmazandó.[78]

140. A szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása az uniós bíróságok által gyakorolt jogi felülvizsgálat alá tartozik.[79] E felülvizsgálat különösen két szempontra terjed ki: egyrészt az uniós jogi aktusoknak a szubszidiaritás elvével való tartalmi összeegyeztethetőségére (erről lásd nyomban az a) pontot), másrészt azok indokolására a szubszidiaritás elvét illetően (erről lásd a lenti b) pontot). Mindkét szemponttal harmadik jogalapja keretében foglalkozik Lengyelország.

a) Az irányelv tartalmi összeegyeztethetősége a szubszidiaritás elvével

141. Lengyelország – Románia támogatásával – először azt kifogásolja, hogy az uniós jogalkotó az irányelv elfogadása előtt nem végezte el az „összehasonlító hatékonysági tesztet”.

142. Lengyelország ezzel az EUSZ 5. cikk (3) bekezdése értelmében a szubszidiaritás elvének gyakorlati alkalmazása szempontjából irányadó kétlépcsős tesztre utal:

– Az uniós intézményeknek egyrészt meg kell bizonyosodniuk arról, hogy csak akkor és annyiban járnak el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani (a teszt *negatív eleme*).

– Az Unió másrészt csak akkor és annyiban járhat el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljai a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók (a teszt *pozitív eleme*).

A szubszidiaritási teszt e két elemével végső soron egy és ugyanazon kérdés, mégpedig azon kérdés két különböző szemszögének vizsgálatára kerül sor, hogy a tervezett célok megvalósításához az Unió vagy a tagállamok szintjén kell-e eljárni.

143. Az eljárásban részt vevő uniós intézmények álláspontjával ellentétben e teszt semmiképpen sem tekinthető teljesítettnek minden olyan esetben, amelyben fennállnak az EUMSZ 114. cikk belső piaci harmonizációs intézkedések elfogadásának jogalapjaként történő alkalmazásának feltételei. Igaz ugyan, hogy az EUSZ 5. cikk (3) bekezdése keretében teendő megfontolások nagy része hasonlít azokhoz, amelyek az EUMSZ 114. cikk keretében szintén szerepet játszanak. Teljesen azonban nem azonosak egymással.

144. Az EUMSZ 114. cikk alapján ugyanis az állapítható meg, hogy az Unió rendelkezik-e egyáltalán hatáskörrel belső piaci harmonizációs intézkedések elfogadására. Az EUSZ 5. cikk (3) bekezdése szerinti szubszidiaritás elve alapján ezzel szemben az dől el, hogy az Unió gyakorolja-e – és hogyan gyakorolja – e hatáskörét a konkrét esetben. Más szóval, az EUMSZ 114. cikk az Unió és a tagállamok közötti *hatáskörmegosztást* szabályozza, míg a szubszidiaritás elve jogilag kötelező erejű iránymutatásokkal szolgál az uniós intézmények részére *hatáskörgyakorlásuk* tekintetében (az EUSZ 5. cikk (1) bekezdése).

77 — Németország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-376/98, EU:C:2000:544, 83. pont).

78 — Hasonlóképpen már az eddigi, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtti időre vonatkozó ítélkezési gyakorlat; lásd: British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 179. pont); Vodafone és társai ítélet (C-58/08, EU:C:2010:321, 75. pont).

79 — Lásd különösen: Németország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-233/94, EU:C:1997:231, 23–29. pont); Hollandia kontra Parlament és Tanács ítélet (C-377/98, EU:C:2001:523, 30–34. pont); British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 177–185. pont); Vodafone és társai ítélet (C-58/08, EU:C:2010:321, 72–79. pont); Észtország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-508/13, EU:C:2015:403, 44–55. pont).

145. A szubszidiaritás elve tiszteletben tartásának ellenőrzését főszabály szerint az irányelv egésze tekintetében, nem pedig külön-külön annak minden egyes rendelkezése szintjén kell lefolytatni.[80] Ennek körében, mint azt már az EUSZ 5. cikk (3) bekezdésének szövege is sugallja, az irányelvben foglalt *intézkedéseket* a *céljaikra* tekintettel kell értékelni. Ennek megfelelően a jelen ügyben nem kizárólag a *mentolos cigarettára* tekintettel vizsgálandó a szubszidiaritás kérdése, mivel e konkrét cigarettafajta tilalma – mint azt már fentebb részletesen kifejtettem[81] – nem tekinthető önálló és külön intézkedésnek a minden jellegzetes ízesítésű dohánytermékre vonatkozó tilalomhoz képest.

146. Ha az uniós bíróságok előtt vitatott, hogy tiszteletben tartották-e a szubszidiaritás elvének tartalmi követelményeit az EUMSZ 114. cikk alkalmazásakor, akkor figyelembe kell venni, hogy belső piaci harmonizációs intézkedések elfogadásakor az uniós intézmények hatáskörgyakorlása politikai, gazdasági és szociálpolitikai döntéseket igényel, amelyek keretében összetett értékelést és mérlegelést kell végezni. Ezek felülvizsgálatára elsősorban politikai szinten, a nemzeti parlamentek részvételével kerül sor, amihez a Lisszaboni Szerződés külön meghatározott eljárást vezetett be a 2. jegyzőkönyvvel. Bírósági úton azonban – mint azt már az arányosság elve keretében kifejtettem[82] – az ilyen megfontolások csak korlátozottan vizsgálhatók felül.

147. A Bíróság ésszerűen csak azt vizsgálhatja felül, hogy az Unió politikai intézményei a számukra biztosított mérlegelési jogkör korlátain belül maradtak-e a szubszidiaritás elvére tekintettel hatásköreik gyakorlása során. Az uniós bíróság ehhez megvizsgálja, hogy az említett szervek megfelelő ténybeli alapra alapozhatták-e a konkrét esetben a szubszidiaritás kérdésével kapcsolatos értékelésüket, és hogy ennek körében nem követtek-e el nyilvánvaló mérlegelési hibát.[83]

148. Akkor válhatna szükségessé a szubszidiaritással kapcsolatos szigorúbb bírósági felülvizsgálat, ha valamely uniós jogi aktus egyszer kivételesen a tagállamok nemzeti identitásával (az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése) kapcsolatos kérdéseket érintene.[84] A jelen ügyben azonban nem állnak fenn erre utaló támpontok, és ezért a nyilvánvaló mérlegelési hiba maradhat a vizsgálat alapja.

i) A szubszidiaritási teszt negatív eleme: nemzeti szinten nem kielégítően megvalósítható intézkedések

149. Ami először a szubszidiaritási teszt negatív elemét illeti, meg kell vizsgálni, hogy a dohánytermékek gyártására, kiszerelésére és értékesítésére vonatkozóan elfogadandó intézkedések céljai kielégítően megvalósíthatók lettek volna-e a tagállamok szintjén.

150. A szubszidiaritási teszt e negatív eleme keretében általánosságban különösen az alábbi három szempont lehet figyelembe vehető.

151. Először is a tagállamok műszaki és pénzügyi lehetőségei bírnak jelentőséggel. Ha léteznek olyan tagállamok, amelyek egyáltalán nincsenek abban a helyzetben, hogy elfogadhassák a valamely probléma megoldásához szükséges intézkedéseket, ez arra utal, hogy teljesül a szubszidiaritási teszt negatív eleme.

80 — Szintén ebben az értelemben az Észtország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-508/13, EU:C:2015:403, 51. pont).

81 — Lásd a jelen indítvány fenti 48–57. pontját.

82 — Lásd erről a jelen indítvány fenti 89. és 90. pontját.

83 — Ilyen értelemben a közelmúltbeli ítélkezési gyakorlatban használt megfogalmazások némelyike; lásd: egyrészt az Észtország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-508/13, EU:C:2015:403, 54. pont: „[…] amennyiben az uniós jogalkotó […] részletes adatokat alapul véve, és anélkül hogy mérlegelési hibát követne el, arra a megállapításra jut, hogy az uniós szintű fellépés jobban szolgálja az Unió általános érdekét”), másrészt pedig a Vodafone és társai ítélet (C-58/08, EU:C:2010:321, 78. pont, ahol annak vizsgálatára kerül sor, hogy az uniós jogalkotó „jogszerűen vélhette[-e] úgy”, hogy az Unió szintjén szükség volt bizonyos rendelkezések elfogadására).

84 — E tekintetben érdemes egy pillantást vetni az arányosság elvével kapcsolatos ítélkezési gyakorlatra, amely az érintett tárgykörtől vagy alapvető jogtól függően helyezi a bírósági felülvizsgálatot szigorúbb vagy kevésbé szigorú alapra (lásd például: egyrészt a Digital Rights Ireland ítélet, C-293/12 és C-594/12, EU:C:2014:238, 47. pont, másrészt pedig a Sky Österreich ítélet, C-283/11, EU:C:2013:28, 46. pont).

152. Másodszor, meg kell vizsgálni, hogy fennállnak-e nemzeti, regionális vagy helyi sajátosságok. Ha igen, akkor ez inkább a tagállami szintű cselekvés és azon szervek eljárása mellett szól, amelyek az elfogadandó intézkedések szempontjából közelebb vannak és nagyobb szakértelemmel rendelkeznek.

153. Harmadszor, meg kell vizsgálni, hogy a megoldandó probléma tisztán helyi, illetve regionális vonatkozású-e, vagy ellenkezőleg, határokon átnyúló méreteket ölt, és ezért természetesen nemzeti, regionális vagy helyi szinten nem ragadható meg hatékonyan. A határokon átnyúló problémák fennállása az egyik legfontosabb arra utaló jel, hogy teljesül a szubszidiaritási teszt negatív eleme. [85]

154. Az európai belső piacon folytatott határokon átnyúló kereskedelem akadályainak – az EUMSZ 114. cikk középpontjában álló – megszüntetése klasszikus példája azon intézkedéseknek, amelyek főszabály szerint nem valósíthatók meg kielégítően a tagállamok szintjén. [86] Eltekintve ugyanis attól a rendkívül valószínűtlen esettől, hogy egymással párhuzamosan minden érintett tagállam megfelelő időben lényegében azonos tartalmú jogszabályokat fogad el, a nemzeti, regionális vagy helyi szintű cselekvés igen gyakran egymástól eltérő rendelkezések összetoldozott helyzetét idézi elő, mely rendelkezések nem megszüntetik a kereskedelmi akadályokat, hanem éppenséggel fokozzák azokat. [87]

155. A jelen ügyben mindazonáltal Lengyelország megpróbálja kétségbe vonni egy határokon átnyúló vonatkozású probléma fennállását az Európai Unió 28 tagállamának eltérő fogyasztói szokásaira és eltérő gazdasági szerkezeteire hivatkozva. Mivel a mentolos cigaretták csak három tagállamban – mégpedig Lengyelországban, Szlovákiában és Finnországban – képviselnek viszonylag magas piaci hányadot, Lengyelország véleménye szerint nemzeti szinten fogadhatók el a mentol mint jellegzetes ízesítés dohánytermékekben történő használatára vonatkozó egészségpolitikai intézkedések.

156. Ezen érv két okból nem megalapozott.

157. Lengyelország egyrészt szem elől téveszti az elfogadott intézkedések voltaképpeni célkitűzését. Sem általánosan az irányelv, sem különösen a mentolos cigaretták vitatott tilalma nem tisztán egészségpolitikai jellegű. Azok sokkal inkább a dohánytermékekkel való kereskedelem akadályainak megszüntetésére irányulnak az egészség védelme magas szintjének egyidejű biztosítása mellett. Mint már említettem, [88] a minden jellegzetes ízesítésre vonatkozó tilalom a dohánytermékeknek a belső piacon az egészség védelme magas szintjének egyidejű biztosítása mellett történő forgalmazhatóságának ára. Ha azonban valamely irányelv – akárcsak a jelen esetben – egyidejűleg két célt követ, amelyek között ezen túlmenően kölcsönös függőség áll fenn, e célok a szubszidiaritási teszt keretében nem vizsgálhatók külön, hanem együtt kell értékelni azokat. [89]

158. Másrészt önmagában az a körülmény, hogy a piaci adottságok tagállamonként különböznek, nem alkalmas egy határokon átnyúló vonatkozású probléma fennállásának kizárására. Valamely belső piaci harmonizációs intézkedés elfogadása előtt a legritkábban esetekben lesz azonos a piaci helyzet minden tagállamban. Ez egyébként egyáltalán nem is bír jelentőséggel. Sokkal inkább az a döntő, hogy jelentős mértékű határokon átnyúló kereskedelem figyelhető-e meg vagy várható-e az adott ágazatban, és hogy e kereskedelem létező vagy várható akadályai hatékonyan felszámolhatók-e csak a tagállamok által.

85 — Ebben az értelemben már „A szubszidiaritás elvének alkalmazására vonatkozó általános megközelítés”, amelyről az Európai Tanács az 1992. december 11–12-i edinburgh-i ülésén határozott (lásd ezzel kapcsolatban az elnökségi következtetéseket, A. rész, 1. melléklet, II. pont ii. alpont, nyomtatásban: *Bull.EG* 12/1992. sz.), és amelyben „transznacionális vonatkozásokról” van szó.

86 — Hollandia kontra Parlament és Tanács ítélet (C-377/98, EU:C:2001:523, 32. pont).

87 — Szintén ebben az értelemben: British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 182. és 183. pont); Alliance for Natural Health és társai ítélet (C-154/04 és C-155/04, EU:C:2005:449, 106. és 107. pont).

88 — Lásd a jelen indítvány fenti 40. pontját.

89 — Ebben az értelemben az Észtország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-508/13, EU:C:2015:403, 46–48. pont).

159. A jelen ügyben megállapítható, hogy a dohánytermékek piacát élénk határokon átnyúló kereskedelem jellemzi,[90] hogy a jellegzetes ízesítések használatára vonatkozó tagállami szabályozások jelentős mértékben eltérnek egymástól, és hogy további különbségek várhatók.[91]

160. E körülmények között az uniós jogalkotó nem vádolható nyilvánvaló értékelési hiba elkövetésével, ha feltételezi, hogy olyan határokon átnyúló vonatkozású probléma áll fenn, amely nem oldható meg kizárólag tagállami intézkedésekkel.[92]

ii) A szubszidiaritási teszt pozitív eleme: terjedelmük vagy hatásuk miatt az Unió szintjén jobban megvalósítható intézkedések

161. Ami ezt követően a szubszidiaritási teszt pozitív elemét illeti, meg kell vizsgálni, hogy a dohánytermékek gyártására, kiszerelésére és értékesítésére vonatkozóan elfogadandó intézkedések céljai ezen intézkedések terjedelme vagy hatása miatt jobban megvalósíthatók voltak-e az Unió szintjén.

162. A szubszidiaritási teszt e második szakaszában tehát annak kérdéséről van szó, hogy *értéktöbblettel* jár-e az uniós intézmények fellépése abban az értelemben, hogy az uniós szintű fellépés jobban szolgálja az Unió általános érdekét, mint a tagállamok szintjén elfogadott intézkedések.[93]

163. Az Unió politikai intézményeit ez végső soron arra sarkallja minden, nem az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó jogi aktus elfogadása előtt, hogy a közös európai érdekű jelentős kérdések szabályozására szorítkozzanak.

164. Jóllehet erős vélelem áll fenn az uniós szintű fellépés által jelentett értéktöbblet mellett, ha a szóban forgó uniós jogi aktus célja határokon átnyúló vonatkozású problémák megoldása, különösen kereskedelmi akadályok megszüntetése és ezzel az európai belső piac működésének javítása (az EUMSZ 26. cikk (1) bekezdése). A belső piaci vonatkozás azonban nem csábíthat automatikusan arra a feltevésre, hogy a szubszidiaritási teszt pozitív eleme szükségszerűen teljesültnek tekinthető. A szubszidiaritás elve máskülönben nagy mértékben veszítene hatékony érvényesüléséből a belső piaccal kapcsolatos ügyekben.

165. Sokkal inkább – nem utolsósorban a belső piaccal kapcsolatos ügyekben – mennyiségi és minőségi szempontból is értékelni kell, hogy az uniós intézmények fellépése értéktöbblettel jár-e az említett értelemben. Mennyiségi szempontból az uniós szintű cselekvés értéktöbblete annál nyilvánvalóbb, minél több uniós polgár vagy piaci szereplő érintett, és minél nagyobb az érintett kereskedelem mértéke. Minőségi szempontból az Unió EUSZ 3. cikkben rögzített céljaira tekintettel kell értékelni a szabályozandó témakör gazdasági, társadalmi és politikai jelentőségét, figyelemmel azokra az alapvető értékekre, amelyeken az Unió az EUMSZ 2. cikk értelmében alapul. Valamely termék újszerűsége, amelynek egységes jogi keretfeltételek hiányában még egyáltalán nincs piaca, szintén az uniós szintű cselekvés mellett szólhat.[94]

90 — Az irányelv (6) preambulumbekezdése; ugyanebben az értelemben már: British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 64. pont); Arnold André ítélet (C-434/02, EU:C:2004:800, 39. pont); Swedish Match ítélet (C-210/03, EU:C:2004:802, 38. pont).

91 — Lásd a jelen indítvány fenti 59. és 62. pontját.

92 — Lásd ezzel kapcsolatban különösen az irányelv (60) preambulumbekezdését.

93 — Észtország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-508/13, EU:C:2015:403, 54. pont).

94 — Lásd ezzel kapcsolatban: az Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványom (C-398/13 P, EU:C:2015:190, 52. pont).

166. Mindezen megfontolásokat minden esetben az Unió általános érdekére tekintettel kell elvégezni; az egyedileg figyelembe vett egyes tagállamok helyzete ennek körében – Lengyelország álláspontjával ellentétben – rendszerint nem mérvadó.[95] Kivételesen akkor lehet más a helyzet, ha az uniós intézmények tervezett intézkedései valamely tagállam nemzeti identitását (az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése) vagy alapvető érdekeit érintik. Jelen esetben azonban nem állnak fenn erre utaló támpontok. Több mint meglepő is lenne, ha komolyan a nemzeti érdek kérdésének kívánnánk tekinteni a mentolos cigaretták gyártása, értékesítése és fogyasztása körüli problémákat.

167. Ettől eltekintve nem tagadható, hogy a dohánytermékek és kapcsolódó termékek gyártása, kiszerelése és értékesítése jelentős kereskedelmi volumenű piacot érint, és uniós polgárok millióinak napi életére gyakorol hatást. A dohánytermékek kereskedelme esetében ezenkívül minőségi szempontból is fontos, határokon átnyúló témáról van szó, nem utolsósorban a dohányzásban rejlő egészségügyi kockázatok miatt, és annak esetében ezért minden kétség nélkül feltételezhető közös európai érdek fennállása.

168. E körülmények között az uniós jogalkotó nem vádolható nyilvánvaló értékelési hiba elkövetésével, ha feltételezi, hogy jelen esetben olyan határokon átnyúló vonatkozású probléma áll fenn, amely jobban megoldható az Unió, mint a tagállamok szintjén.[96]

169. E benyomás tovább erősödik, ha figyelembe vesszük a WHO Dohányzás-ellenőrzési Keretegyezményét is. Ezen egyezmény részes feleként az Unió köteles volt hatásköreinek keretein belül hozzájárulni annak végrehajtásához, minek körében az egyezmény 9. és 10. cikkének végrehajtására vonatkozó iránymutatásokból eredő ajánlásokat is figyelembe kellett vennie.[97] E nemzetközi kötelezettséget is figyelembe kell venni azon kérdés körében, hogy az uniós intézmények gyakorolják-e – és ha igen, hogyan – az őket megillető hatásköröket.

170. Csak a teljesség kedvéért jegyzem meg, hogy a dohánytermékek és kapcsolódó termékek gyártásának, kiszerelésének és értékesítésének minden vonatkozása még közös európai érdek és bizonyos nemzetközi kötelezettségek fennállása esetén sem igényel jelenleg szükségszerűen uniós jogi szabályozást. Például az elfogadott rendelkezések végrehajtása, betartásuk helyi felügyelete, valamint az esetleges szankciókiszabás esetében olyan kérdésekről van szó, amelyek körében az Unió főszabály szerint abból indulhat ki, hogy azok jobban megoldhatók a nemzeti szervek által a nemzeti, regionális és helyi sajátosságokra figyelemmel. Ennélfogva a jelen ügyben vitatott irányelv is a lehető legnagyobb mértékben a tagállamokra bízza e feladatokat.

171. Összességében tehát nem állapítható meg a szubszidiaritás elvének tartalmi megsértése az irányelv tekintetében, miként már elődje tekintetében sem.[98] E következtetést egyébként nem vonja kétségbe, hogy a jogalkotási eljárás során több nemzeti parlament a 2. jegyzőkönyv 6. cikke értelmében vett indokolt véleményt nyújtott be.[99] Az említett véleményekben szereplő, a szubszidiaritással kapcsolatos kifogások száma ugyanis egyrészt nem volt elegendő ahhoz, hogy kiváltsa a 2. jegyzőkönyv 7. cikkének (2) bekezdése szerinti „sárga lapos eljárást”, az említett kifogások másrészt a jogalkotási aktus Bizottság által előterjesztett tervezetének kevésbé jogi, mint inkább politikai értékelésén alapulnak.

95 — Lásd még egyszer: Észtország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-508/13, EU:C:2015:403, 53. és 54. pont).

96 — Lásd ezzel kapcsolatban különösen az irányelv (60) preambulumbekezdését.

97 — Lásd erről a jelen indítvány fenti 78. és 79. pontját.

98 — Lásd ezzel kapcsolatban: British American Tobacco (Investments); Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 181–185. pont).

99 — A Bizottság irányelvtervezete alapján Bulgária, a Cseh Köztársaság, Dánia, Görögország, Olaszország, Portugália, Románia és Svédország parlamentjeitől érkeztek indokolt vélemények. E vélemények szinte egyike sem tartalmazott azonban érdemi észrevételeket a mentolos cigaretták jelen ügyben vitatott tilalmával kapcsolatban.

b) Az irányelv megfelelő indokolása a szubszidiaritás elvét illetően

172. Lengyelország másodszor azt kifogásolja, hogy az irányelv preambuluma nem értékelte megfelelően a szubszidiaritással kapcsolatos követelményeket. Lengyelország ezzel végső soron arra hivatkozik, hogy hiányos az irányelv indokolása.

173. Emlékeztetni kell rá, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EUMSZ 296. cikk (2) bekezdése által megkövetelt indokolást az adott jogi aktus jellegéhez kell igazítani, valamint világosan és kétértelműségtől mentesen kell megfogalmazni a jogi aktust elfogadó intézmény érvelését, hogy az az érdekeltek számára a meghozott intézkedés indokait megismerhetővé, a hatáskörrel rendelkező bíróság számára pedig a felülvizsgálati jogkört gyakorolhatóvá tegye. [100]

174. A szubszidiaritás elve tiszteletben tartásának vizsgálatát illetően az uniós jogi aktus indokolásából ki kell derülnie, hogy az uniós jogalkotó megfelelően foglalkozott-e a szubszidiaritás elvének szempontjából jelentőséggel bíró kérdésekkel, és ha igen, milyen következtetésekre jutott a szubszidiaritással kapcsolatban.

175. Lengyelország e tekintetben kifogásolja, hogy az irányelv preambulumában csak egyetlen preambulumbekezdés foglalkozik a szubszidiaritás elvével, mégpedig a (60) preambulumbekezdés, amely ezen túlmenően csak a szokásosan használt megfogalmazást tartalmazza.

176. Az említett (60) preambulumbekezdés valóban annak tömör megállapítására szorítkozik, hogy „ezen irányelv célját, nevezetesen a dohánytermékek és kapcsolódó termékek gyártására, kiszerelésére és értékesítésére vonatkozó tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítését a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, az Unió szintjén azonban léptéke és hatása miatt e cél jobban megvalósítható”, és ebből azt a következtetést vonja le, hogy „az Unió intézkedéseket hozhat az Európai Unióról szóló szerződés 5. cikkében foglalt szubszidiaritás elvének megfelelően”.

177. E megfogalmazás, amely szövegblokkszerűen végső soron csak az EU-Szerződés releváns rendelkezésének szövegét adja vissza, nem éppen az uniós intézmények által jó ideje zászlajukra tűzött „minőségi jogalkotás” sokat vitatott technikájának iskolapéldája.

178. Egy ilyen szokásosan használt megfogalmazás valamely uniós jogi aktus preambulumában történő puszta szerepeltetése bizonyára nem vezethet az indokolási követelmények tiszteletben tartásával kapcsolatos elhamarkodott következtetésekre. Az említett megfogalmazás mindazonáltal azt sugallja, hogy az adott jogi aktus indokolása hiányos. Jóllehet abból mindemellett kiderül, hogy az uniós jogalkotó meg volt győződve a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásáról, de nem derül ki egyértelműen, hogy pontosan mit mérlegelt a szubszidiaritás problémakörével kapcsolatban, és milyen behatóan foglalkozott e témakörrel.

179. Az ilyen klisészerű megfogalmazásnak – mint amilyen jelen esetben az irányelv (60) preambulumbekezdésében szerepel – mindazonáltal nem kell szükségszerűen a megtámadott uniós jogi aktus megsemmisítéséhez vezetnie. A szubszidiaritás témakörével kapcsolatos releváns szempontokat a preambulum más preambulumbekezdései is tartalmazhatnak, még ha azok nem hivatkoznak is kifejezetten a szubszidiaritás elvére. [101]

100 — Atlanta Fruchthandelsgesellschaft és társai (II.) ítélet (C-466/93, EU:C:1995:370, 16. pont); AJD Tuna ítélet (C-221/09, EU:C:2011:153, 58. pont); Gauweiler és társai ítélet (C-62/14, EU:C:2015:400, 70. pont).

101 — Ebben az értelemben a Németország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-233/94, EU:C:1997:231, 25–29. pont); Hollandia kontra Parlament és Tanács ítélet (C-377/98, EU:C:2001:523, 33. pont).

180. A jelen ügyben ez a helyzet: a nemzeti szintű intézkedések elégtelenségével, valamint a belső piaci harmonizációs intézkedés uniós szintű elfogadásának előnyeivel nem utolsósorban az irányelv (4)–(7), (15), (16) és (36) preambulumbekezdése is foglalkozik. Jóllehet az e preambulumbekezdésekben kifejtettek elsősorban az EUMSZ 114. cikk jogalapként történő alkalmazásának feltételeire vonatkoznak, de egyúttal a szubszidiaritás elve szempontjából is figyelembe vehetők. Mint már említettem, [102] az uniós jogalkotó által az EUMSZ 114. cikk és az EUSZ 5. cikk (3) bekezdése keretében teendő megfontolások ugyanis jelentős részben átfedik egymást.

181. Ettől eltekintve figyelembe kell venni, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében egyébként sem szükséges, hogy az uniós jogi aktus indokolása valamennyi jelentőséggel bíró jogi és ténykérdésre kitérjen. Az indokolási kötelezettség betartását emellett nemcsak a jogi aktus szövege alapján kell megítélni, hanem kontextusára és a kérdéses témakörre vonatkozó jogszabályok összességére is tekintettel. [103] Ez még inkább így van akkor, ha – akárcsak a jelen esetben – általános hatályú rendelkezéseket kívánnak elfogadni, amelyek indokolása az adott szabályozás és az általa követett célok lényegének inkább általános ismertetésére szorítkozhat. [104]

182. A jelen ügyben jelentőséggel bír, hogy az uniós jogalkotó egyrészt a bizottsági irányelvjavaslat [105] indokolására, másrészt a Bizottság szolgálatai által a jelen ügyben megtámadott irányelvhez kapcsolódó hatásvizsgálat [106] keretében elvégzett átfogó elemzésre támaszkodhatott. Nemcsak a kifejezetten a szubszidiaritás elvének szentelt részletek, hanem az említett két dokumentum számos más része is behatóan ecseteli az egymástól eltérő nemzeti szabályozások hátrányait és az uniós szintű cselekvés előnyeit.

183. Megfelelően dokumentálva van tehát, hogy átfogó anyag állt a jogalkotó szervek rendelkezésére, amelyre a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartására vonatkozó értékelésüket alapozhatták.

184. A 2. jegyzőkönyv 5. cikke sem enged egyébként arra következtetni, hogy a „részletes adatokat”, amelyeket a Lisszaboni Szerződés újabban a szubszidiaritással kapcsolatos kérdésekben az uniós szintű jogalkotás feltételéül szab, mindenképpen magának az Európai Parlament és a Tanács által végül elfogadott jogi aktus preambulumának kell tartalmaznia. Az e célból teendő megfontolások összetettségére tekintettel ez aligha lenne praktikus, és könnyen szétfeszítheti a preambulum kereteit.

185. Sokkal inkább az bír jelentőséggel, hogy a 2. jegyzőkönyv 5. cikke által megkövetelt „részletes adatok” – ahogyan arra a jelen esetben teljesen vitathatatlanul sor került – a jogalkotási eljárás *során* a hatáskörrel rendelkező uniós intézmények és a nemzeti parlamentek rendelkezésére álljanak döntéshozataluk alapjaként. Ez, közelebbről szemügyre véve azt, a 2. jegyzőkönyv 5. cikkének szövegéből is kiderül: e rendelkezés ugyanis kizárólag a jogalkotási aktusok *tervezeteire* vonatkozik, nem vonatkozik viszont a Parlament és a Tanács jogalkotási tevékenységének általuk elfogadott végtermékeire.

186. E körülmények között összességében nem megalapozott az a kifogás, hogy a szubszidiaritás elvét illetően hiányos az irányelv indokolása.

102 — Lásd a jelen indítvány fenti 143. pontját.

103 — Lásd még egyszer: Atlanta Fruchthandelsgesellschaft és társai (II.) ítélet (C-466/93, EU:C:1995:370, 16. pont); AJD Tuna ítélet (C-221/09, EU:C:2011:153, 58. pont); Gauweiler és társai ítélet (C-62/14, EU:C:2015:400, 70. pont); Észtország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-508/13, EU:C:2015:403, 58., 59. és 61. pont).

104 — Ebben az értelemben: Egyesült Királyság kontra Tanács ítélet (C-150/94, EU:C:1998:547, 25. és 26. pont); AJD Tuna ítélet (C-221/09, EU:C:2011:153, 59. pont); Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Bizottság ítélet (C-398/13 P, EU:C:2015:535, 29. pont).

105 — A Bizottság által 2012. december 19-én előterjesztett COM(2012) 788 végleges dokumentum.

106 — A Bizottság szolgálatai által 2012. december 19-én előterjesztett „Impact Assessment”, SWD (2012) 452 végleges dokumentum.

c) Közbenső következtetés

187. Mindent egybevetve tehát sem anyagi, sem eljárási szempontból nem állapítható meg a szubszidiaritás elvének megsértése. Következésképpen Lengyelország harmadik jogalapja is megalapozatlan.

188. Nyomatékosan ajánlott azonban, hogy az uniós jogalkotó a jövőben tartózkodjon az irányelv (60) preambulumbekezdésében szereplőhöz hasonló klisészerű megfogalmazásoktól, és azok helyett a szubszidiaritás elvével kapcsolatos, kellően érdemi és jobban az adott intézkedésekre szabott megállapításokkal bővítse az érintett uniós jogi aktus preambulumát.

C – *Összefoglalás*

189. Mivel a Lengyelország által – részben Románia támogatásával – hivatkozott jogalapok egyike sem megalapozott, a keresetet teljes egészében el kell utasítani, mégpedig részben mint elfogadhatatlant,[107] részben mint megalapozatlant.

V – **A költségekről**

190. Az eljárási szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése értelmében a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Mivel az általam javasolt megoldás értelmében Lengyelország a pervesztes, Lengyelországot a Parlament és a Tanács kérelmének megfelelően kötelezni kell a jogvita költségeinek viselésére.

191. Ettől eltérően Írország, Franciaország, Románia, az Egyesült Királyság és a Bizottság mint beavatkozók az eljárási szabályzat 140. cikkének (1) bekezdése értelmében maguk viselik saját költségeiket.

VI – **Végkövetkeztetések**

192. A fenti megfontolásokra tekintettel indítványozom, hogy a Bíróság az alábbiak szerint határozzon:

1) A Bíróság a keresetet elutasítja.

2) Írország, a Francia Köztársaság, Románia, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, valamint az Európai Bizottság maguk viselik saját költségeiket. Egyebekben a Lengyel Köztársaság viseli a jogvita költségeit.

107 — A jelen kereset elfogadhatatlan részeivel kapcsolatban lásd a jelen indítvány fenti 24–30. és 34. pontját.